

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2010/2011



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

AS COOPERAÇÕES ESTRUTURADAS PERMANENTES:
PONTO DE SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CEMC NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / EXÉRCITO PORTUGUÊS / FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

Sérgio Marques Higinio de Avelar
MAJ ART



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS COOPERAÇÕES ESTRUTURADAS PERMANENTES:
Ponto de situação e perspectivas futuras**

**Sérgio Marques Higino de Avelar
MAJ ART**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto
2010/2011

Lisboa – 2011



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

AS COOPERAÇÕES ESTRUTURADAS PERMANENTES: Ponto de situação e perspectivas futuras

**Sérgio Marques Higino de Avelar
MAJ ART**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto
2010/2011

Orientador:

Capitão-Tenente José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra

Lisboa – 2011



Agradecimentos

Num trabalho desta natureza, apesar do processo solitário a que qualquer aluno está destinado, este reúne contributos de várias pessoas.

Assim, talvez por considerar que não é um ponto forte o dom da palavra, irei directo ao assunto.

Agradeço a confiança e o apoio das inúmeras pessoas, que sem os seus contributos precisos e saudáveis, este estudo não teria sido possível.

Aos meus camaradas de curso, pela ajuda, o apoio e a motivação que sempre deram, principalmente nos momentos mais difíceis do curso. Em particular aos Artilheiros e ao Infante, companheiro de quarto.

Um agradecimento especial também às pessoas que contribuíram de forma significativa para o trabalho, nomeadamente ao General Loureiro dos Santos, ao Doutor Luís Faro Ramos, ao Professor Doutor Luís Tomé e ao meu camarada e amigo Major Ferreira da Silva.

Ao Capitão-Tenente Rodrigues Pedra, orientador do Trabalho, agradeço o apoio, a partilha do saber, as valiosas contribuições para o trabalho e principalmente a paciência em ler, reler e corrigir, vezes sem conta. Acima de tudo, obrigado.

Finalmente, e porque os últimos são sempre os mais importantes, agradeço do fundo do coração à minha família por me aturar durante todo o curso, por suportar a minha ausência e por suportar a minha presença para trabalhar. Para Vós, Karina, João Afonso e Francisco José o muito Obrigado pelo amor, alegria e atenção sem reservas...



Índice

Agradecimentos	ii
Resumo	v
Abstract.....	vi
Palavras-chave	vii
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos.....	viii
Introdução	2
a. Justificação e importância da investigação.....	3
b. Objecto do estudo e sua delimitação	3
c. Objectivos da investigação	4
d. Metodologia, percurso e instrumentos.....	5
e. Estrutura geral	6
1. A Política Externa e de Segurança Comum.....	7
a. Os Primeiros Passos da PESC	7
b. Do Tratado de Maastricht ao Tratado de Nice	8
c. Síntese Conclusiva.....	12
2. A Política Europeia de Segurança e de Defesa.....	13
a. Da Estratégia Europeia em matéria de Segurança ao Tratado de Lisboa	14
b. As Relações UE-NATO	19
c. Síntese Conclusiva.....	21
3. Cooperação Estruturada Permanente – a situação actual e o futuro.....	23
a. O Tratado de Lisboa	23
b. O mecanismo Cooperação Estruturada Permanente.....	24
c. O Futuro da Cooperação Estruturada Permanente	31
d. Portugal e a Cooperação Estruturada Permanente.....	36
1) Vantagens e Desvantagens para Portugal.....	36
2) Porque Portugal deve participar na CEP	38
e. Síntese Conclusiva.....	39
Conclusões e Recomendações	40
Bibliografia	45



Anexos:

Anexo A (GLOSSÁRIO DE CONCEITOS)

Apêndices:

Apêndice 1 (INTRODUÇÃO HISTÓRICA À PESC)

Apêndice 2 (AS MISSÕES DA PESD)



Resumo

O presente trabalho visou – como objectivo geral – verificar qual é a actual situação da Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e quais os desenvolvimentos e respectivos impactos para a União Europeia (UE) e para os seus Estados-Membros, especialmente para Portugal.

Na sua realização, partimos com base na construção de um modelo teórico através de um quadro conceptual apoiado pela estratégia e, dentro desta, nos conceitos de estratégia, estratégia genética, estratégia estrutural e estratégia operacional entre outros. Não obstante e considerando a complexidade da temática, a investigação socorreu-se de outras áreas do saber como as Relações Internacionais, o Direito Internacional e a História. Suportada pelo quadro conceptual construído, a nossa investigação foi orientada no sentido de ser capazes de responder à seguinte Questão Central (QC) – “Qual a actual situação e o impacto que a CEP terá na UE, nos seus Estados-Membros e especificamente para Portugal?”. Esta questão impôs-nos, no sentido de sistematizarmos a procura de respostas, o enunciar das seguintes questões derivadas (QD): “Porque necessita a UE da Cooperação Estruturada Permanente?”; “Quais os possíveis impactos da CEP na UE e nos seus Estados-Membros?”; “Quais os desafios na implementação da CEP?”; e “Existirão vantagens na participação nacional na CEP?”.

Após o estudo efectuado, pudemos validar todas as hipóteses identificadas, das quais retirámos como principais conclusões – (1) a necessidade da criação e institucionalização da CEP só é justificada pela vontade expressa por alguns Estados-Membros em aprofundarem a sua cooperação na área da defesa mas, que mesmo sendo verdade, a CEP não é essencial à UE, porque esta, mesmo sem a CEP têm atingido os seus objectivos; (2) que os maiores impactos da CEP para a UE e para os seus Estados-Membros, nomeadamente Portugal, são o aumento de capacidade e de credibilidade das Forças Armadas de cada Estado-Membro, e a um nível político e diplomático, a credibilização dos Estados-Membros não só no seio da própria UE como também no seio de outras organizações internacionais de que façam parte, e a credibilização da UE como actor global; (3) que o impacto mais imprevisível e que, por tal facto, é considerado também o maior desafio, é a partilha de soberania no âmbito da defesa; (4) e que esta partilha de soberania no âmbito da segurança e defesa é provavelmente o desafio responsável até ao momento pela não edificação efectiva da CEP.



Abstract

This work aims – as general purpose – to evaluate the current situation of Permanent Structured Cooperation and the developments and their impacts to the European Union and its Member States, especially for Portugal.

We started our work with theoretical model with a conceptual framework supported by strategy and, within this, the concepts of genetic, structural and operational strategy. Considering the complexity of the subject, the research addressed other areas of knowledge such as international relations, international law and history. Supported by the conceptual framework, our research was oriented in order to answer the following Question – "What is the current situation and impact that the Permanent Structured Cooperation will have in the European Union, its Member States, and specifically in Portugal?". This question delivered a list of secondary questions: "Why does the European Union need the Permanent Structured Cooperation?"; "What are the possible impacts of Permanent Structured Cooperation in the European Union and in its Member States?"; "What are the challenges in the implementation of the Permanent Structured Cooperation?"; and "Will there be advantages in national participation?". After this study, we validate all hypothesis identified, from which we draw our main conclusions – (1) the need for the creation and institutionalization of Permanent Structured Cooperation is only justified by the desire of some Member States in strengthening their cooperation in the area of defense but, it's not essential to the European Union, because, even without the Permanent Structured Cooperation, the European Union have achieved their objectives; (2) the greatest impacts of Permanent Structured Cooperation for the European Union and its Member States, including Portugal, are increasing capacity and credibility of each Member State's armed forces, and on a political and diplomatic level, credibility to the Member States within the European Union and on other international organizations, while strengthening EU as global player; (3) the more unpredictable impact, and the biggest challenge, is the sharing of sovereignty in the area of defense; (4) and the sharing of sovereignty in the area of security and defense policy is, probably, the one who is responsible so far by not building effective Permanent Structured Cooperation.



Palavras-chave

Cooperação Estruturada Permanente
Política Comum de Segurança e Defesa
Política Europeia de Segurança e Defesa
Política Externa e de Segurança Comum
Tratado de Lisboa
União Europeia



Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos

A

AUE – Acto Único Europeu

B

BG – Battlegroup

C

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEP – Cooperação Estruturada Permanente

CM – Comité Militar

CPE – Cooperação Política Europeia

CPS - Comité Político e de Segurança permanente

CR – Cooperação Reforçada

CTAE - Comando de Transporte Aéreo Europeu

E

EATF - Frota Europeia de Transporte Aéreo

EDA – Agência Europeia de Defesa

EES – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança

EM – Estado-Maior

EUA – Estados Unidos da América

F

FRR – Força de Reacção Rápida

H

H – Hipótese(s)

HHG - Helsinki Headline Goal

I

IESD – Identidade Europeia de Segurança e Defesa

J

JAI – Justiça e Assuntos Internos

N

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte



O

OECE – Organização Europeia para a Cooperação Económica

ONU – Organização das Nações Unidas

P

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

Q

QC – Questão Central

QD – Questão Derivada

T

TL – Tratado de Lisboa

U

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

UESD – União Europeia de Segurança e Defesa



"A decade ago, in the aftermath of the conflicts in the Western Balkans, the European Council took the historic decision at its Summit in Cologne in June 1999 to establish the European Security and Defence Policy (ESDP) as a part of the Common Foreign and Security Policy, thereby demonstrating a commitment to jointly enhance the European Union's contribution to international peace and security. (...) We must continue to strengthen our collective capacity to promote peace, security and stability in the world. It is clear that these challenges cannot be met without adequate resources."

Conselho da União Europeia
2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting
Brussels, 17 November 2009



Introdução

No dia 19 de Outubro de 2007, os chefes de Estado e de Governo de todos os Estados-Membros da União Europeia (UE) chegaram a um acordo histórico sobre o novo tratado europeu. A história da UE tem sido ao longo das últimas décadas marcada por várias etapas, desde o Tratado de Paris assinado em 18 de Abril de 1951 até ao Tratado de Nice assinado em 26 de Fevereiro de 2001, o aprofundamento da “união” entre os povos da Europa foi crescendo, chegando hoje a domínios que para alguns seriam impensáveis. O Tratado de Lisboa (TL), que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009 surge assim como um novo marco histórico, em que mais um passo é dado no que respeita à construção europeia.

O TL introduziu um novo carácter à política de segurança e defesa. São exemplos concretos do seu aprofundamento, a “cláusula de solidariedade” (Art.º 222º do Tratado sobre o funcionamento da UE) ou o “auxílio e assistência” (Art.º 42º do TL), que definem a assistência em matéria de defesa e de cooperação tanto em caso de ataques terroristas, de catástrofes naturais ou de origem humana como em caso de agressões armadas, respectivamente. Estas alterações marcam o carácter deste tratado e introduzem uma visão na construção europeia de defesa comum. Podemos sublinhar como ponto forte do TL o sentimento de partilha de ideias e políticas ao nível militar e civil entre os Estados-Membros (Melo, 2008: 5).

Olhando também para outros parágrafos do Art.º 42º do TL, verificamos que “*A política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União¹ pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional (...). A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros*”, sendo pedido a cada Estado-Membro que coloque à disposição da UE capacidades civis e militares contribuindo para os objectivos definidos pelo Conselho Europeu. Assim, verificamos a necessidade da União em criar sinergias entre os seus Estados-Membros para o desenvolvimento e para a criação de capacidades conjuntas passíveis de ser utilizadas pela própria União na consecução dos seus objectivos.

Uma das formas possíveis de desenvolver as capacidades militares da UE surge agora, com o TL, no Parágrafo 6 do Art.º 42º, onde é apresentada a Cooperação

¹ Durante o presente trabalho iremos por vezes referimo-nos à União Europeia com a expressão de “União”.



Estruturada Permanente (CEP). Este mecanismo traduz-se no assumir de compromissos mais vinculativos, pelos Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados. A CEP, que é regida pelo disposto no Art.º 46º do TL, tem a descrição aprofundada dos critérios aplicados aos Estados-Membros que nela participem, no Protocolo respectivo.

Ao nível nacional, o Governo manifestou a vontade para participar, desde que a CEP foi introduzida no TL, no propósito de se manter no pelotão da frente da construção europeia da defesa. Segundo o então Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira, *“Portugal deve fazer todos os esforços indispensáveis para assegurar a sua participação plena na CEP desde a primeira hora e garantir o seu lugar no “núcleo duro” da defesa europeia”* (Teixeira, 2008: 12).

a. Justificação e importância da investigação

Face ao exposto nos parágrafos anteriores, salientamos então a importância do tema proposto para o presente trabalho: “As Cooperações Estruturadas Permanentes: ponto de situação e perspectivas futuras”, enquadrado no Curso de Estado-Maior Conjunto e no carácter interdisciplinar das matérias nele tratadas. Este tem uma pertinência elevada, considerando a sua actualidade e o seu carácter orientador numa possível participação de Portugal na CEP, no momento ou após a sua criação.

O tema deste trabalho “As Cooperações Estruturadas Permanentes: ponto de situação e perspectivas futuras” reconhece, assim, conforme explanado anteriormente, a emergência da CEP como uma das grandes inovações políticas do TL, no âmbito da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD).

b. Objecto do estudo e sua delimitação

O objecto de estudo do presente trabalho é a CEP. A partir deste, tentaremos analisar a sua actual situação, bem como elaborar uma visão prospectiva sobre a sua implementação, não só ao nível da UE, mas também ao nível dos Estados-Membros da EU com especial atenção para Portugal.

A realidade das CEP, enquadrada pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), impõe a delimitação, por si só, ao estudo da UE, no que diz respeito ao domínio da PCSD e ao TL que a implementou.



Quanto à delimitação conceptual do trabalho, este realizar-se-á segundo uma perspectiva estratégica, ou seja, tentaremos analisar o objecto de estudo tendo em consideração os factores de decisão da estratégia, nomeadamente, o objectivo fixado pela política, o meio e os meios de coacção.

Ao nível geográfico, o presente estudo delimita-se à União Europeia, onde tentaremos particularizar o envolvimento do Estado Português, porém, sem esquecer a relação Transatlântica com a NATO.

Por último, a presente investigação focar-se-á nos desenvolvimentos ocorridos desde a implementação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), passando pelo TL até aos desenvolvimentos actuais, no entanto, sem esquecer as origens que remontam ao período pós II Guerra Mundial. Também efectuará uma análise prospectiva sobre a sua implementação, num espaço temporal de curto prazo.

c. Objectivos da investigação

A presente investigação visa – como objectivo geral – verificar qual é a actual situação da CEP e quais os desenvolvimentos e respectivos impactos para a UE e para os seus Estados-Membros.

Tendo definido o objectivo geral, o presente trabalho tem também objectivos específicos, os quais permitirão ajudar a atingir o objectivo geral. Primariamente, urge conhecer melhor a política que enquadra a CEP, nomeadamente a PESC, pelo que definimos como primeiro objectivo específico perceber as suas origens, os seus objectivos e a sua evolução. Como segundo objectivo específico, iremos analisar a PESD, tentando salientar quais são as linhas de acção e os seus instrumentos propostos, nomeadamente a Estratégia Europeia em matéria de Segurança, as missões da PESD e as relações da UE com a NATO.

Posteriormente será fundamental conhecer e caracterizar o objecto de estudo – A CEP, sendo este o terceiro objectivo específico. Iremos abordar a sua criação, analisando no TL, quais as alterações à PESC/PESD, especificando esta análise à CEP como mecanismo da PESD. Seguidamente, e tendo-nos debruçado sobre o seu desenvolvimento futuro, estamos pois em condições para perceber quais os possíveis impactos na UE e nos seus Estados-Membros.

Tendo delineado e atingido sequencialmente estes objectivos, estamos pois em condições de avaliar o impacto que a CEP terá ao nível Nacional, verificando quais as



vantagens e desvantagens para Portugal em participar na CEP, seja desde a sua criação, seja após a mesma.

d. Metodologia, percurso e instrumentos

Para efectuarmos o estudo a que nos propomos, é importante, desde o primeiro momento, termos consciência do quadro de conceitos que apoiará a nossa análise. A sua base será a estratégia e, nesta perspectiva de análise a que nos propomos, iremos apresentar os conceitos de estratégia, estratégia genética, estratégia estrutural e estratégia operacional. Apresentaremos também os conceitos aplicados dos factores de decisão e ainda o conceito de modalidade de acção estratégica (Anexo A).

A análise elaborada no presente trabalho tanto no âmbito da PESC/PESD como do mecanismo da CEP será consubstanciada pela verificação dos conceitos abordados. Não obstante e considerando a complexidade da temática, a investigação socorrer-se-á de outras áreas do saber como as Relações Internacionais, o Direito Internacional e a História.

A realização do presente trabalho de investigação tem por base a construção de um modelo teórico construído através de um quadro conceptual que suporte a procura de respostas para todas as perguntas formuladas, do qual são elaboradas as hipóteses que, correspondendo a respostas prováveis e provisórias, requerem uma validação posterior através de demonstração.

Neste estudo orientámos assim, a nossa investigação no sentido de ser capazes de responder à seguinte Questão Central (QC) – “Qual a actual situação e o impacto que a CEP terá na UE, nos seus Estados-Membros e especificamente para Portugal?”. Esta questão impôs-nos, no sentido de sistematizarmos a procura de respostas, o enunciar das seguintes questões derivadas (QD):

- QD1: “Porque necessita a UE da Cooperação Estruturada Permanente?”
- QD2: “Quais os possíveis impactos da CEP na UE e nos seus Estados-Membros?”
- QD3: “Quais os desafios na implementação da CEP?”
- QD4: “Existirão vantagens na participação nacional na CEP?”

Para poder responder às questões derivadas, o ponto de partida da investigação foi a leitura de várias monografias, artigos de especialidade e de documentos oficiais sobre a problemática em questão. O nosso intuito foi determinar os indicadores segundo os quais iríamos investigar a evolução e o impacto da CEP na UE e nos seus Estados-Membros, nomeadamente Portugal. Após a leitura inicial e durante o trabalho foram elaboradas várias



entrevistas a algumas personalidades nacionais e internacionais com elevado crédito na matéria, no sentido de colmatarmos a dúvidas ainda persistentes. Após a identificação de indicadores tanto nos tratados até hoje celebrados na UE, em especial o TL, no que respeita à sua PESC/PCSD e nesta, mais especificamente a CEP, como nos próprios documentos que ditaram a evolução da PESC/PESD, nomeadamente as estratégias criadas, identificámos as seguintes hipóteses (H):

- H1: “A CEP é um instrumento que a UE e os seus Estados-Membros têm à disposição com o objectivo de potenciar a sua Política Externa e, através de uma partilha/incremento de capacidades, caminhar para uma União mais forte e com capacidade de intervenção ao nível global.”
- H2: “Os impactos identificados para a União e para os seus Estados-Membros, são avaliados como positivos. Estes são, ao nível da política externa, uma maior credibilização e capacidade de intervenção, e ao nível das forças armadas dos vários Estados-Membros, uma melhoria das suas capacidades operacionais e de interoperabilidade.”
- H3: “O estudo revela o quanto é difícil aos Estados-Membros libertarem-se da sua visão realista sobre o último reduto de soberania, mormente, a segurança e a defesa.”
- H4: “A participação nacional na CEP trará ganhos ao nível do desenvolvimento e modernização das Forças Armadas e um aumento do seu prestígio tanto ao nível interno como externo.”

e. Estrutura geral

O trabalho articula-se em três capítulos distintos mas que se interrelacionam. O primeiro faz-nos a apresentação da Política Externa de Segurança Comum, desde as suas origens, pós 2ª Guerra Mundial até ao Tratado de Nice; o segundo apresenta-nos a evolução Política Europeia de Segurança e de Defesa, apresentando a Estratégia Europeia em matéria de Segurança, o Tratado de Lisboa, passando ainda pelas missões executadas e as relações entre a UE e a NATO; o terceiro identifica e caracteriza a CEP, reflectindo a análise da sua situação, qual o seu futuro e quais os impactos da sua implementação na UE e nos seus Estados-Membros, e apresenta o estudo das vantagens e inconvenientes e dos impactos da CEP ao nível nacional. Finalmente apresentaremos uma breve conclusão ao estudo efectuado e uma proposta de possível linha de continuação do estudo até ao momento efectuado.



1. A Política Externa e de Segurança Comum

a. Os Primeiros Passos da PESC

A Política Externa e de Segurança Comum foi formalizada no Tratado de Maastricht de 1992 e prevê a definição, a prazo, de uma política comum da defesa que poderia conduzir, no momento oportuno, a uma defesa comum. Mas, os países da UE desde muito cedo reconheceram a necessidade política de agir conjuntamente em questões de política externa e de defesa. Este reconhecimento tem início no pós segunda guerra mundial. Sendo esta reflexão uma introdução histórica da PESC, iremos elaborá-la no Apêndice 1.

Com o fim da Guerra Fria e uma nova configuração do sistema internacional, os problemas relacionados com as questões políticas e de segurança determinaram vários desafios ao processo de construção europeia, sendo os maiores o colapso da União Soviética, a possível retirada das forças Americanas da Europa e a unificação alemã.

Na observação de alguns dos problemas nomeados, salientamos as declarações proferidas por alguns políticos no sentido de manifestarem as suas dúvidas sobre a permanência dos EUA na Europa e mesmo sobre a continuação da NATO tal como era conhecida após o colapso da União Soviética e o consequente desaparecimento do Pacto de Varsóvia. Entre vários destacamos François Mitterrand, Presidente da República Francesa (1981-1995) que afirmou em 1990 que a NATO e o Pacto de Varsóvia, provavelmente, não continuariam por muito mais tempo como alianças regionais estratégicas e, como tal *“a principal coisa é a Europa assumir, novamente, o seu verdadeiro lugar no mundo, após a autodestruição infligida por duas guerras mundiais”*. Também o Senador William Cohen (EUA), afirmou numa conferência em Munique em 1992 que a NATO não seria mais necessária e relevante, devendo inclusivamente tornar-se *“mainly a European organization”* (Cottey, 2007: 59-77) (Jones, 2007: 81-87).

Outro dos problemas identificados foi a reunificação da Alemanha. Verificou-se através de indicadores dos elementos de poder que a população alemã tinha crescido 27% entre 1990 e 1991 (de 63 para 80 milhões) e o seu produto interno bruto tinha crescido dentro do mesmo período temporal 20%. Estes valores demonstraram que, para além do passado associado à destruição da Europa, a Alemanha tinha a maior população e o maior produto interno bruto da Europa (Cutileiro, 2009).

As conclusões retiradas desta análise demonstravam os receios dentro da Europa sendo argumentado pela Primeira-Ministra Margaret Thatcher que *“uma Alemanha*



reunificada é simplesmente grande e poderosa de mais para ser apenas mais um actor na Europa” e que “deste modo, pela sua natureza, a Alemanha é mais um factor de desestabilização de que de estabilização”. Para a resolução destas preocupações, foram as próprias lideranças alemãs que atenuaram este potencial identificado através de uma maior integração da Alemanha (Jones, 2007: 86).

A resposta aos desafios apresentados pelos problemas identificados foi dada apenas três anos após a entrada em vigor do AUE. Os Estados-Membros acordaram em fazer uma revisão aos Tratados das Comunidades, com o objectivo de elevar o nível de integração política. Esta maior integração é conseguida pela assinatura do Tratado de Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992.

b. Do Tratado de Maastricht ao Tratado de Nice

O Tratado de Maastricht que após a sua assinatura entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, criou uma UE assente sobre três pilares. O primeiro pilar assenta nas três Comunidades Europeias²: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa-Euratom). O segundo pilar é constituído pela PESC, segundo a qual os Estados-Membros podem levar a cabo acções comuns em termos de política externa e em que aplica-se o método intergovernamental, sendo as decisões tomadas por unanimidade ao nível do Conselho, tendo a Comissão e o Parlamento um papel limitado. E o terceiro pilar é composto pela cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI)³ (Álvares, 2009: 14).

Assim, a PESC formalizada através de Tratado de Maastricht tinha nos seus objectivos a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações

² O Tratado de Maastricht congrega numa só entidade a União Europeia, as três Comunidades (Euratom, CECA, CEE) e as cooperações institucionalizadas nos domínios da política externa, da defesa, da polícia e da justiça. A CEE passa a ser designada por CE. Além disso, este tratado cria a União Económica e Monetária, institui novas políticas comunitárias (educação, cultura) e alarga as competências do Parlamento Europeu (procedimento de co-decisão).

³ Criada pelo Tratado de Maastricht, a cooperação no domínio dos assuntos internos e da justiça, aplicava-se a nove matérias definidas como de interesse comum: a política de asilo; as regras que regem a transposição das fronteiras externas dos Estados-Membros por pessoas e o exercício do controlo dessa transposição; a política de imigração e a política relativa aos nacionais de países terceiros em geral; o combate à toxicodependência; o combate à fraude de dimensão internacional; a cooperação judiciária em matéria civil; a cooperação judiciária em matéria penal; e a cooperação aduaneira.



Unidas; o reforço da segurança da União, sob todas as formas; a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas; o fomento da cooperação internacional; o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais (União Europeia, 1992)⁴. Esta abrangia todos os domínios da política externa e de defesa e os seus objectivos eram concretizados quer mediante o recurso a instrumentos jurídicos próprios (acção comum, posição comum), quer pela cooperação sistemática, o diálogo político, as diligências, as declarações, a celebração de acordos intergovernamentais e, em geral, pela actividade diplomática dos Estados-Membros. Nos domínios em que os Estados-Membros tinham interesses comuns importantes, o Conselho Europeu definia as estratégias comuns.

Como referimos anteriormente, ao nível da segurança, o tratado de Maastricht previa a definição a prazo de uma política de defesa comum que no futuro conduzisse a uma defesa comum que se apoiaria na UEO para preparar e executar as decisões e acções da União nesta área (TUE, 1992: Título V, Art.º J.4). Foi também realçado que esta política seria compatível com a política de segurança e defesa adoptada pela NATO referindo neste domínio que a política da União “*respeitará as obrigações decorrentes, para certos estados-membros, do Tratado do Atlântico Norte (...)*” (TUE, 1992: Título V, Art.º J.4). Após cerca de quarenta anos de adormecimento, a UEO viu a sua capacidade interventiva alargada, através da possibilidade de intervenção militar, em acções que extrapolavam as missões de defesa colectiva para a qual tinha sido criada. Estas novas missões englobavam missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de Paz e missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da Paz, normalmente designadas missões de Petersberg⁵. Estas seriam efectuadas por unidades militares dos Estados-Membros, sob o comando da UEO, mas com recurso a meios colectivos da NATO.

Apesar de existir uma resposta aos desafios lançados com o final da guerra fria, segundo Raquel Patrício, o Tratado de Maastricht não apresentou uma definição clara e objectiva da PESC. Esta refere também que “os objectivos da nova política comum

⁴ Art.º 11º do Tratado de Maastricht.

⁵ Ver Declaração de Petersberg. Disponível em http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/key/declaration_petersberg.php.



surgiram muito genéricos, procurando, acima de tudo, dotar a União Europeia de uma face externa.” (Patrício, 2009: 397)

A prova da falta de consistência ou de uma clarificação objectiva das políticas a implementar seria dada através do conflito da ex-Jugoslávia onde iria ser demonstrada a dificuldade política de pôr em prática a ideia de uma PESC, acabada de assinar em Maastricht.

É através da revisão do Tratado de Maastricht marcada para a conferência intergovernamental em 1996, que resultaria a assinatura do Tratado de Amesterdão a 2 de Outubro de 1997. Os avanços obtidos foram, entre alguns, a forma um pouco mais expedita de se tomar decisões, com a maioria qualificada a afirmar-se como o processo de votação para a aprovação de acções comuns e para a adopção de posições comuns. Outro avanço que na consideração de alguns autores como Raquel Patrício, é o avanço mais significativo, é a criação do “*Sr. Ou Sra. PESC*” (Patrício, 2009: 445), ou seja, o Secretário do Conselho de Ministros foi investido do título de *Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum*, passando a ser o rosto e a voz da União para o exterior e permitindo segundo Pedra, “*uma maior visibilidade e coerência na cena internacional, ao contrário da Política do somatório do número de estados-membros.*” (Pedra J., 2010: 90).

No Tratado de Amesterdão foram ainda introduzidas outras inovações à PESC, nomeadamente - a referência explícita às missões que a União Europeia pode conduzir: missões humanitárias ou de evacuação, missões de manutenção da paz, bem como missões de forças de combate para a gestão de crises (missões de Petersberg); a criação de uma Unidade de Planeamento Político e de Aviso Antecipado com a missão de apoiar o Conselho de Ministros nas matérias no âmbito da PESC; e de difícil negociação, a confirmação da actuação da UEO como “braço armado” da UE, nomeadamente nas “missões de Petersberg”, isto em cooperação com a NATO, até porque dela dependia em termos dos meios de Comando e Controlo que seriam colocados ao seu dispor.

Desta última “difícil negociação”, ficou expresso o desejo da maioria dos Estados-Membros, de estabelecer uma aproximação entre as duas organizações (UE e UEO), sobressaindo a importância da Identidade Europeia de Segurança e Defesa para a evolução e o fortalecimento da NATO (Patrício, 2009: 450). Apesar dos avanços apontados e que consideramos terem sido importantes no que respeita à operacionalização da PESC, segundo Raquel Patrício, “*pouco ou nada se evoluiu em matéria de Política Externa e de*



Segurança Comum, sendo impossível afirmar-se a consolidação do II Pilar da União Europeia” (Patrício, 2009: 445).

Como resultado do cenário identificado durante as negociações do tratado de Amesterdão e ao qual não é alheio o facto da política externa americana ter vindo a tomar um carácter mais unilateralista, Franceses e Ingleses reúnem-se em Saint-Malo em 3 e 4 de Dezembro de 1998 e desta conferência que seria a 21^a, declaram a necessidade de dotar a UE de uma “*capacidade autónoma de acção, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir a sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais (...)*”, acrescentando ainda que “*a União Europeia deverá poder recorrer a meios militares adaptados: meios europeus pré-identificados do pilar europeu da NATO ou meios nacionais e multinacionais fora do quadro da NATO(...)*”. Nesta declaração é salvaguardado o facto de que o objectivo é contribuir para “*a vitalidade de uma Aliança Atlântica renovada que constitui o fundamento da defesa colectiva dos seus membros(...)*” (Foreing and Comonwealth Office, 1998).

Após alguns desenvolvimentos, nomeadamente através do Conselho Europeu de Helsínquia, em 26 de Fevereiro de 2001, é assinado o Tratado de Nice, que introduz alterações à PESC, passando a UE a ter uma dimensão militar (Leitão, 2002). As principais alterações prendem-se com a introdução do conceito de cooperações reforçadas⁶ que até ao momento apenas existiam no âmbito do primeiro e do terceiro pilar. Segundo o Art.º 27 B do Tratado de Nice, estas incidiam sobre acções comuns ou de posições comuns à excepção de questões que implicassem o âmbito militar ou matérias no domínio da defesa. Outra alteração foi a da referência à UEO. O Art.º 17º, nomeadamente o nº1 e o nº3, eliminam a referência a UEO que era vista em Amesterdão como o “braço armado” da União Europeia. Em conformidade com a alteração nas relações com a UEO, o Conselho de Nice aprovou o relatório da presidência francesa que defendia o potenciar da capacidade operacional da União através da criação de estruturas políticas e militares e a incorporação na União das funções da UEO no âmbito da gestão de crises (Pedra J., 2010: 91).

⁶ Em termos gerais, a cooperação reforçada diz respeito a grupos de Estados-Membros, que no âmbito da UE, e tendo vontade de ir mais longe em termos de integração das suas políticas, o possam fazer, através de regras/mecanismos próprios, sem que sejam bloqueados nas suas iniciativas pelos restantes Estados-Membros, e sem que estes últimos, que não queiram ir tão longe em termos de integração dos mesmos aspectos, sejam obrigados a acompanhá-los. (Soares, 2005: 229)



c. Síntese Conclusiva

Desde o nascimento da PESC, através do Tratado de Maastricht que esta tem como principais objectivos a salvaguarda dos valores comuns, o reforço da segurança da UE e dos seus Estados-Membros, a paz, a democracia e o respeito pelos direitos fundamentais. Ainda no mesmo tratado, foi prevista a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que no futuro conduzisse a uma defesa comum. Salvaguardando a posição de alguns Estados-Membros, foi também realçado que esta política seria compatível com a política de segurança e defesa adoptada pela OTAN.

Consideramos que, pelo ambiente estratégico identificado e determinante para a elaboração do Tratado de Maastricht; pela identificação, apesar de genérica, dos grandes objectivos políticos no âmbito da Segurança e Defesa; e pela revitalização da UEO, determinando não só os meios que iriam operacionalizar a política enunciada, mas também pela enunciação na reunião do Conselho de Ministros da UEO, em 19 de Junho de 1992, das missões para os quais a organização deveria estar pronta para actuar (missões de Petersberg), podemos afirmar é a partir do Tratado de Maastricht que a UE começa a criar um modelo estratégico de actuação externa no domínio da segurança e defesa.

Na continuação da análise, verificamos que no Tratado de Amesterdão, o avanço mais significativo, é a criação do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum, passando este a ser o rosto e a voz da União para o exterior e permitindo uma maior visibilidade e coerência na cena internacional. Este avanço é, em nossa consideração, a identificação por parte da União de um importante meio de coacção, capaz de coordenar e concentrar os esforços da UE.

Já no Tratado de Nice, O Art.º 17º, elimina a referência a UEO. Em conformidade com a alteração nas relações com a UEO, o Conselho de Nice aprovou o relatório da presidência francesa que defendia o potenciar da capacidade operacional da União através da criação de estruturas políticas e militares e a incorporação na União das funções da UEO no âmbito da gestão de crises. Podemos concluir que começa a ser delineada uma clara definição da PESD dentro da PESC, assente não só nos objectivos anteriormente definidos, mas também na criação de estruturas de operacionalização dessa mesma política.



2. A Política Europeia de Segurança e de Defesa

Podemos constatar, após uma análise à evolução da PESC, que a PESD e, especificamente, a vontade de construir o vector militar da UE, nascem a partir da Declaração de Franceses e Ingleses em Saint-Malo (1998), onde é declarada a necessidade de dotar a UE de uma *“capacidade autónoma de acção, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir a sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais (...)”*. (Foreing and Commonwealth Office, 1998).

Em Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia implementaria o acordo de Saint-Malo, com o objectivo de desenvolver a PESD. Neste seguimento, é entre 10 e 11 de Dezembro de 1999 que, sob a Presidência Finlandesa, o Conselho Europeu de Helsínquia dá um importante passo rumo ao desenvolvimento da PESD. Este reafirma que *“a União Europeia deverá ter capacidade autónoma para tomar decisões e, nos casos em que não exista uma participação da NATO no seu conjunto, para lançar e seguidamente conduzir operações militares dirigidas pela UE em resposta a crises internacionais (...)”*, ou seja a necessidade imprescindível de ter órgãos políticos e militares de apoio à decisão, incluindo estruturas de Comando e Controlo, para conduzir operações no âmbito de “Petersberg” sempre que a NATO não se pretenda empenhar como um todo. Ainda é referido que *“Este processo irá evitar duplicações desnecessárias e não implica a criação de um exército europeu.”* Onde salientamos a necessidade de desvinculação a uma força militar da União. Esta capacidade autónoma é também especificada, sendo referido que *“Será prestada especial atenção às capacidades necessárias para assegurar o desempenho eficaz na gestão de crises: capacidade de projecção, sustentabilidade, interoperabilidade, flexibilidade, mobilidade, capacidade de sobrevivência e comando e controlo.”* (European Union, 1999)⁷.

Em Helsínquia, O Conselho Europeu, no Anexo 1 ao Anexo IV das suas conclusões, decide instituir novos órgãos políticos e militares permanentes de apoio à decisão, identificados como:

- Comité Político e de Segurança permanente (CPS) em Bruxelas, constituído por representantes nacionais ao nível de embaixadores, com a responsabilidade de se ocupar de todos os aspectos da PESC, incluindo a PESD e com a função de exercer o controlo político e a orientação estratégica das operações militares de gestão de crises.

⁷ Disponível em
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm>.



– Comité Militar (CM), constituído pelos representantes militares dos Chefes do Estado-Maior dos países membros, de forma a prestar aconselhamento militar e recomendações ao CPS.

– Estado-Maior (EM), inserido nas estruturas do Conselho e fornecendo apoio no domínio militar à PESD (incluindo a condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela UE).

Foi também neste Conselho que se definiu a base política que serviu de planeamento para as forças da União Europeia, o “Helsinki Headline Goal” (HHG). São assim determinadas as *“Military capabilities for Petersberg tasks”* onde é identificado que *“(…) até ao ano 2003 (…) projectar rapidamente e seguidamente manter forças capazes de desempenhar todos os tipos de missões de Petersberg definidas no Tratado de Amesterdão, incluindo as mais exigentes, em operações até ao nível de corpo de exército (até 15 brigadas ou 50000 -60000 pessoas) (…)”*. Estas forças deveriam ter uma prontidão até 60 dias, tendo a capacidade sustentação própria durante pelo menos um ano (European Union, 1999).

Ainda no mesmo ano de 2001, no mês de Dezembro, e no desenvolvimento do tratado de Nice, o Conselho Europeu de Larken assumia que a União era agora capaz de conduzir certas operações de gestão de crises. Posição reforçada em Maio de 2003 pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Exteriores ao afirmar *“the EU now has operational capability across the full range of Petersberg tasks, limited and constrained by recognised shortfalls”* (European Union, 2008: 2)⁸.

a. Da Estratégia Europeia em matéria de Segurança ao Tratado de Lisboa

Em 2003, a falta de uma posição comum dos Estados-Membros em relação ao conflito no Iraque, nomeadamente entre a Alemanha, a França, a Inglaterra e mesmo Portugal, demonstraram que apesar de todos os desenvolvimentos feitos no âmbito da PESC/PESD, esta carecia ainda de uma visão político-estratégica comum apoiada por uma doutrina estratégica clara (Pedra J., 2010: 94). Assim, em resposta à crise criada entre a UE e a NATO pela ausência de uma posição comum, a União aprovou no Conselho Europeu de 12 de Dezembro de 2003 a Estratégia Europeia em matéria de Segurança (EES)

⁸ Disponível em
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080905FactsheetcapacitesmilitairesEN.pdf>>.



intitulada de “Uma Europa segura num mundo melhor” (União Europeia, 2003)⁹ e que assenta em três áreas consideradas fundamentais:

- O reconhecimento de que a segurança global é condição prévia para o desenvolvimento, sendo que as principais ameaças à Europa são: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada;

- O estabelecimento como objectivos estratégicos da União Europeia – o enfrentar das principais ameaças através da conjugação de vários meios que vão desde o político ou diplomático até ao militar; o criar a segurança na vizinhança da Europa através do estabelecimento de relações de cooperação, procurando desta forma evitar a propagação dos conflitos para o seu interior; e o promover a ordem internacional através de uma sociedade internacional mais forte, com instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem que respeite as regras estabelecidas.

- A identificação das implicações políticas que sejam um contributo para uma Europa segura e um mundo melhor. Nomeadamente de forma mais activa na execução dos objectivos estratégicos, de forma mais capaz de actuar tanto ao diplomático como operacional, de forma mais coerente no que se refere à PESC/PESD, e através da colaboração com os parceiros, em especial os EUA.

Podemos verificar que na EES, a União faz um estudo aprofundado ao actual ambiente estratégico (factor de decisão – o meio), identifica quais os objectivos estratégicos e as formas para os alcançar (factor de decisão – objectivo fixado pela política; e modalidades de acção estratégica) e finalmente visualiza o que tem que trabalhar para alterar a sua maneira de ser, por forma a facilitar o alcançar dos objectivos delineados.

O anterior reconhecimento das lacunas ainda existentes nas capacidades da União e a aprovação da EES levaram a que fosse determinado pelo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Exteriores a 17 de Maio de 2004 e endossado pelo Conselho Europeu de 17/18 de Junho do mesmo ano, um novo objectivo a atingir em 2010 – “*Headline Goal 2010*”.

Este novo objectivo, para além de assumir a continuação do objectivo de Helsínquia, pretendia dotar a UE de capacidades suplementares que lhe permitissem actuar como um “actor global” e fazer face a eventuais novos cenários.

⁹ Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>.



No documento, podemos verificar o empenho em possibilitar que a União Europeia esteja pronta “(...) *by 2010 to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty on the European Union (...)*” (European Union, 2004: 2)¹⁰. Para este objectivo, os esforços dos Estados-Membros iriam concentrar-se no desenvolvimento das capacidades de Interoperabilidade, bem como de Projectão e Sustentabilidade, sendo os *BattleGroups*¹¹ o meio por excelência a utilizar na procura da identificada Capacidade de Reacção Imediata (European Union, 2004).

O *Headline Goal 2010* especifica ainda outros objectivos para o ano de 2010, nomeadamente:

- O estabelecimento de uma célula civil-militar dentro do EM da UE (actualmente em funcionamento);
- A criação da Agência Europeia de Defesa (EDA) (actualmente em funcionamento);
- O desenvolvimento de capacidades de transporte estratégico (marítimo, terrestre e aéreo);
- O desenvolvimento de um Comando de Transporte Aéreo Europeu (CTAE) (criado a 1 de Setembro de 2010);
- A edificação de uma capacidade de Reacção Rápida, baseada no conceito de Agrupamentos Táticos (capacidade operacional declarada em Janeiro de 2007);
- A disponibilidade de um porta-aviões com os respectivos meios associados;
- O incremento da interoperabilidade.

O processo de desenvolvimento de capacidades militares da UE (Figura 1) associado ao *Headline Goal 2010* é baseado na vontade individual dos Estados-Membros (*Bottom-up approach*). O primeiro passo foi identificar os pressupostos de planeamento estratégicos. Cinco cenários estratégicos, abrangendo uma ampla gama de operações

¹⁰ Disponível em
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>>.

¹¹ O Conceito de Battlegroup (BG) (*Battlegroup* de acordo com os britânicos, ou Agrupamentos Táticos segundo os Franceses) surgiu inicialmente a 4 de Fevereiro de 2003, na cimeira Franco-Britânica em Le Touquet, tendo sido melhor explicitado a 24 de Novembro de 2003, em Londres. Neste encontro e tendo por base a experiência da primeira operação militar autónoma da UE, liderada pela França (Operação Artemis), foi referida a necessidade de se edificar uma força credível com a dimensão de aproximadamente 1.500 militares, incluindo os respectivos meios de transporte e de sustentação, com o objectivo de reforçar as capacidades de reacção rápida da UE no apoio às operações das Nações Unidas. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notebattlegroups_/sede030909notebattlegroups_en.pdf> (European Parliament, 2006).



militares foram preparados: Separação das partes pela força; Estabilização, reconstrução e aconselhamento militar a países terceiros; Prevenção de conflitos; Operações de evacuação; e Operações de Assistência humanitária. Com base nos cenários foram identificadas as capacidades necessárias, e discriminadas no Catálogo de Requisitos 2005. Após a identificação de requisitos, através das contribuições dos Estados-Membros, foi preenchido o Catálogo de Forças 2007. Finalmente, o Catálogo de forças forneceu a base para a identificação de lacunas da UE e os potenciais riscos operacionais resultantes, ambos apresentados no Catálogo de progresso, aprovado pelo Conselho em Novembro de 2007 e que também estabelece as recomendações necessárias aos Estados-Membros sobre a mitigação das falhas identificadas (Pedra J., 2010: 99). O Catálogo de progresso, juntamente com o trabalho posterior do CM sobre as prioridades das deficiências, é uma contribuição fundamental para o plano de desenvolvimento de capacidade elaborado pelos Estados-Membros através da EDA do CM (European Union, 2008: 3).

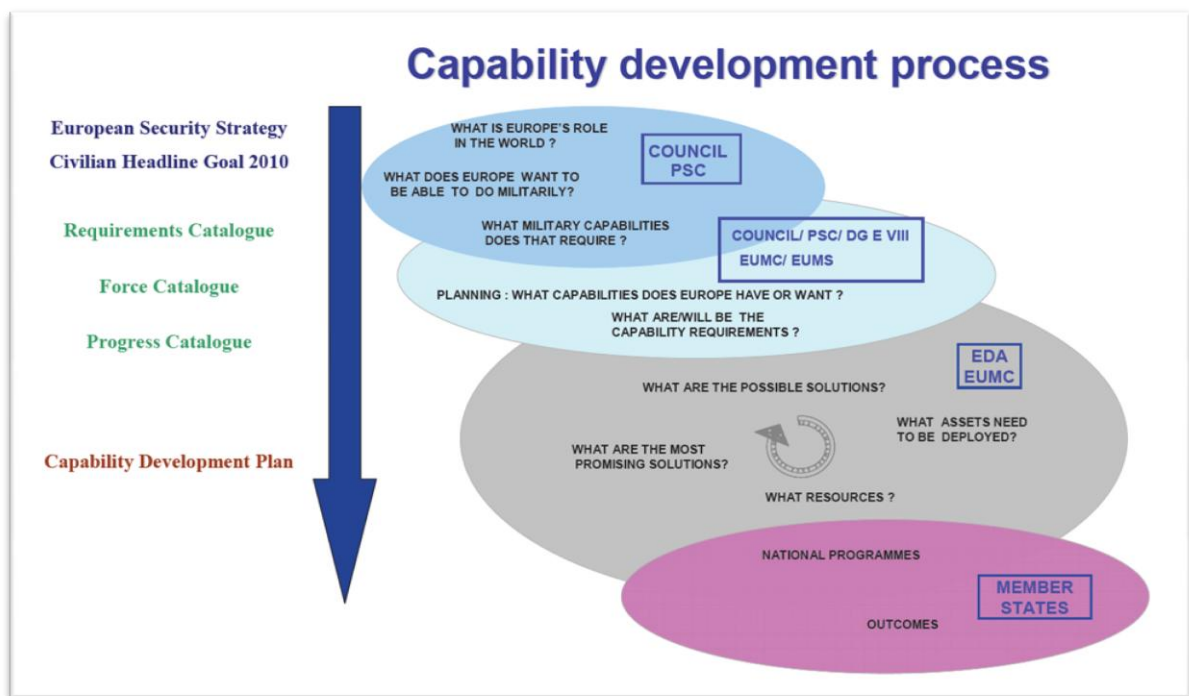


Figura 1- Processo de Desenvolvimento de Capacidades (European Union, 2008: 3)¹²

No Conselho Europeu de 12 de Dezembro ainda foi aprovada a Estratégia Europeia contra a Proliferação de Armas de Destruição Massiva e, na continuação de definições ao

¹² Disponível em
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080905FactsheetcapacitesmilitairesEN.pdf>>.



nível da PESD, a 30 de Novembro de 2005, foi lançada a Estratégia Antiterrorista que, assume o compromisso estratégico de “*Combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça.*” (União Europeia, 2005)¹³.

Passados três anos da aprovação da Estratégia Antiterrorista, e cinco anos desde a aprovação da EES e da Estratégia Europeia contra a Proliferação de Armas de Destruição Massiva, a 11 de Dezembro de 2008, o Conselho Europeu aprovou o Relatório sobre a Execução da EES, intitulado “*Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*”. Com este relatório, não se pretendia “substituir a Estratégia, mas sim reforçá-la”. O objectivo do relatório era sim, “constituir uma oportunidade para poder analisar o seu funcionamento na prática e os meios de melhorar a sua execução.” (União Europeia, 2008: 3)¹⁴

Assim, este relatório apresenta três capítulos fundamentais, nomeados de “Desafios Globais e Principais Ameaças”; “Criar Estabilidade na Europa e para além das suas Fronteiras”; e “A Europa num Mundo melhor”, que apresentam para além das ameaças já identificadas na EES, novas ameaças tais como a Cibersegurança, a Segurança Energética, as Alterações Climáticas, a Imigração Ilegal, a Pirataria, e a Proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre, munições de fragmentação e minas antipessoal. A abordagem a cada ameaça é elaborada através do seu conceito e da maneira como se identifica, mas também na identificação das políticas a fomentar e das acções a tomar ao nível político e operacional para a combater. O relatório no seu último capítulo ainda reforça as atitudes endereçadas à UE na ESS, reafirmando a necessidade de ser mais efectiva e mais capaz, da necessidade de um maior empenhamento em relação aos vizinhos, e fomentando o seu papel para um multilateralismo efectivo que a União tem vindo a intensificar desde a aprovação da EES (União Europeia, 2008).

Mais recentemente, no âmbito da Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre a Estratégia Europeia de Segurança e a PESD, o Parlamento afirmou a sua convicção no compromisso assumido pelo Conselho no sentido de que a UE esteja efectivamente apta, nos próximos anos, nos termos do nível de ambição fixado, em que salientamos – o destacamento de 60 000 homens em 60 dias para uma operação de

¹³ Disponível na Internet em <<http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>>.

¹⁴ Disponível em
<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf>.



grandes proporções no âmbito da gama de operações previstas no *Headline Goal 2010* (União Europeia, 2010: E64)¹⁵.

Para podermos afirmar que o desenvolvimento da PESD foi efectivo, é necessário analisarmos, quais foram, até hoje, os objectivos da PESD que foram colocados em prática. Neste aspecto, podemos afirmar que desde 2003, a UE tem vindo a operacionalizar a sua PESD, executando missões e operações que já fazem um total de 24, das quais em oito participaram forças militares. Actualmente 13 continuam em curso em três continentes. A descrição da operacionalização da PESD encontra-se no Apêndice 2, com algum pormenor.

A análise às várias operações e missões realizadas pela UE, depreende-nos a aplicação de uma vasta panóplia de recursos, em quantidade e qualidade, que suportam as tradicionais ferramentas da política externa, nomeadamente o vector diplomático e o vector militar, e que, só por si, transmitem a capacidade que a União tem na prevenção e na preempção de crises e no restabelecimento e na consolidação da paz (Pedra J., 2010: 109).

Também, se observarmos as vulnerabilidades já reconhecidas da PESD, nomeadamente a diferença entre os objectivos político/estratégicos e os recursos civis e militares disponibilizados, podemos afirmar que a UE acabou por desenvolver e, de certa forma consolidar na última década, o uso integrado dos instrumentos militares e civis no âmbito das operações de gestão de crises, demonstrando uma operacionalização dos seus meios, ao contrário de outros actores tal como a NATO, que nessas capacidades se encontram limitados (Pedra J., 2010: 110).

b. As Relações UE-NATO

A NATO e a UE compartilham valores comuns e interesses estratégicos actuando lado a lado em operações de gestão de crises. Na Cimeira de Lisboa em Novembro de 2010, os Aliados sublinharam a sua determinação em melhorar a parceria estratégica NATO-UE, tal como acordado por ambas as organizações.

Apesar de a NATO reconhecer, desde o conceito estratégico de 1991, a importância do desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) mesmo dentro da própria NATO, podemos afirmar que a institucionalização das relações entre a

¹⁵ Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0061:0068:PT:PDF>>.



UE e a NATO foi edificada só em Dezembro de 2002 na declaração da NATO-UE no domínio da PESD.

O novo conceito estratégico da NATO, adoptado em Lisboa, compromete a Aliança para a prevenção de crises, para a gerência de conflitos e para a estabilização de situações de pós-conflito, incluindo uma coordenação mais estreita com seus parceiros internacionais, sendo considerados os mais importantes, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a UE. O conceito afirma claramente que uma UE activa e eficaz contribui para a segurança geral da área Euro-Atlântica. Assim, a UE é um parceiro exclusivo e essencial para a NATO. Com o alargamento das duas organizações em 2004 e da seguinte adesão da Bulgária e da Roménia à UE em 2007, a NATO e a UE partilham actualmente 21 Estados-Membros e todos eles compartilham valores comuns (NATO, 2011)¹⁶.

Os Aliados reconhecem também que a entrada em vigor do TL, fornece um quadro para o reforço das capacidades da UE, por forma a enfrentar os desafios de segurança comuns. Por outro lado, a UE no TL volta a afirmar a sua complementaridade com a NATO, confirmando no Art.º 42º que *“a política da União, (...) não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêem a sua política de defesa comum realizada no quadro da NATO e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito.”* (Assembleia da República, 2008: 46, 47).

Actualmente, o apoio da NATO à UE é preceituado, ao nível operacional, pelos Acordos de *Berlim Plus*¹⁷ desde 17 de Março de 2003. Estes acordos aplicam-se a três elementos principais que podem ser combinados – o acesso da UE ao planeamento da NATO, as facilidades de comando e controlo, e o uso das capacidades da NATO. Um exemplo da sua aplicação foi a já referida, Operação Concordia, que foi conduzida pelo DSACEUR (responsável máximo pelas forças militares da UE) e com empenhamento de meios da NATO (Pedra J., 2010: 113).

Mas, mesmo com interesses comuns, podemos verificar que existe alguma distância no relacionamento entre a NATO e a UE. Esta, provavelmente, deriva de rivalidades existentes entre as duas organizações, nomeadamente de factores como – as difíceis

¹⁶ Disponível em < http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm>.

¹⁷ Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>>.



relações entre a Turquia e o Chipre¹⁸, com o efeito em que as organizações não podem cooperar oficialmente em áreas em que ambos os Estados estão empenhados, e que consequentemente, existem instrumentos de cooperação, tais como o Grupo de Capacidades NATO/UE e os exercícios NATO/UE que não têm produzido resultados significativos (Garcia, 2009: 166); e a competição pela condução de operações NATO-UE, derivada da sobreposição das tarefas decorrentes das missões de *Petersberg* da UE, reforçadas pelas acções conjuntas em matéria de desarmamento, pelas missões de aconselhamento e assistência em matéria de defesa, pelas missões de prevenção de conflitos, pelas operações de estabilização nos termos dos conflitos e pelas operações de resposta a crise não Art.º 5º da NATO (Pedra J., 2010: 114).

Na verdade, mesmo sendo organizações diferentes, elas desempenham papéis complementares, impondo-se, por conseguinte, uma convergência de esforços à luz das ameaças e oportunidades do actual ambiente estratégico. Apesar dos factores de inquietude referidos anteriormente, a cooperação entre as duas organizações é visível no terreno, através de uma orientação pragmática, como é o caso do planeamento conjunto, dos acordos técnicos e da cooperação operacional (Pedra J., 2010: 115).

Actualmente, só uma cooperação estreita entre a NATO e a UE poderá ser um elemento importante para o desenvolvimento de uma abordagem internacional abrangente para as operações de gestão de crises, que requerem a aplicação efectiva dos meios militares e civis (NATO, 2011).

c. Síntese Conclusiva

Do decorrer dos anos, eleva-se em 1999, no Conselho Europeu de Helsínquia, a determinação que UE deverá ter capacidade autónoma para tomar decisões para lançar e seguidamente conduzir operações militares em resposta a crises internacionais. Também, no mesmo conselho, é definida a base política que irá servir de planeamento para as forças da União Europeia, o “*Helsinki Headline Goal*”. Voltamos a verificar por parte da União, objectivos claros no desenvolvimento dos meios de coacção necessários para atingir os seus objectivos estratégicos enquanto actor do sistema internacional.

¹⁸ Desde 1963 que a Turquia se recusa a reconhecer o governo da República de Chipre (na UE desde 2004). Por outro lado, a Turquia ao reconhecer em 1983 a República Turca do Chipre do Norte, sustenta que o governo de Nicósia não tem legitimidade soberana para representar o Chipre como um todo e consequentemente para integrar a UE.



Em 2003, com a aprovação da EES, assistimos não só a uma definição clara do actual ambiente estratégico, mas também à definição da ligação entre este, os objectivos estratégicos e os tipos de políticas necessárias para alcançar esses objectivos. Segundo Pedra, a EES preenche assim “(...) *um espaço estruturante na PESC/PESD até então desprovido de orientações.*” (Pedra J., 2010: 94). Verificamos desta forma agora, não só a definição de objectivos estratégicos claros e vincadamente mais específicos, mas também a forma clara como são evidenciadas a natureza das modalidades de acção a serem empregues, caracterizadas pela natureza coerente e multilateral e, através da possibilidade de utilização tanto de meios de coacção militares como políticos ou diplomáticos.

Após Helsínquia, verificamos que a edificação de capacidades militares é um objectivo vivo (*Headline Goal 2010*), não só pela maior capacidade de intervenção que a União tem vindo adquirir e que se reflecte na consecução dos seus objectivos estratégicos, mas também no que essa edificação significa, nomeadamente o maior aprofundamento das ligações entre os Estados-Membros. Na mesma linha de actuação, verificamos que a União tem tido, após Helsínquia, o desígnio de analisar e melhorar a sua definição do ambiente estratégico através do desenvolvimento das ameaças identificadas e na identificação de novas ameaças e, fazer face a essas ameaças pela definição de novos objectivos estratégicos e das modalidades de acção para os concretizar (Relatório sobre a EES – 2008).

Quando observamos as missões realizadas no âmbito da PESD (Anexo B), verificamos que apesar de existirem lacunas identificadas às capacidades da UE, a União conseguiu até hoje, executar 24 missões (7 militares, 16 civis e uma mista) desde em 2003, das quais 13 continuam actualmente em curso em três continentes. Foram destacados meios humanos e matérias, civis e militares desde a região dos Balcãs até regiões tão longínquas como o Afeganistão, Aceh na Indonésia e República Democrática do Congo, ou seja, a União conseguiu operacionalizar a sua PESD, trabalhando para o enfrentar das principais ameaças, criar segurança na vizinhança e promover a ordem internacional.

A operacionalização vai mais longe quando é visível no terreno, uma cooperação entre a UE e a NATO, através de uma orientação pragmática, como é o caso do planeamento conjunto, dos acordos técnicos e da cooperação operacional.



3. Cooperação Estruturada Permanente – a situação actual e o futuro

a. O Tratado de Lisboa

Especificamente em relação à PESD, o TL introduz várias alterações a seu respeito. Podemos observar que o TL recupera as inovações introduzidas pelo Tratado Constitucional, onde se inclui a reforma das instituições, o terminar da estrutura de pilares consagrada em Maastricht, a atribuição de personalidade jurídica à União, uma maior coerência a nível externo, a possibilidade de aprofundar a cooperação entre os Estados-Membros no âmbito da defesa e a intenção de desenvolver as capacidades europeias (Ramos, 2010: 91).

Para além de observarmos a confirmação das iniciativas que vinham a ser executadas no âmbito da PESD, o TL estabelece importantes alterações e inovações na mesma área.

A primeira é a alteração da designação da PESD para “Política Comum de Segurança e Defesa”¹⁹. Segundo Angelet e Vrailas, esta alteração é uma mudança simbólica que reflecte a concretização de um nível de ambição expresso desde o Tratado de Maastricht, no seu Art.º 42º, através da afirmação que a “*política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum*” (Angelet, Vrailas, 2008: 18).

A segunda é o alargamento do leque de missões da União europeia que, para além das missões de Petersberg, o TL (Art.º 43º) identifica a possibilidade de serem efectuadas missões de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Ainda são permitidas também missões de combate ao terrorismo, pela ajuda a Estados terceiros para combater o terrorismo no seu território (Assembleia da República, 2008: 48). Nesta alteração, observamos a coerência do tratado através da identificação de missões que permitem um maior alinhamento com a EES e com o relatório de implementação da EES de 2008 (Angelet, Vrailas, 2008: 19). Podemos verificar que assim,

¹⁹ Por uma questão de coerência de conceitos a designação de PESD manter-se-á durante ao longo de todo o trabalho.



são identificadas as todas as missões em que a União se pode empenhar por forma a atingir os seus objectivos estratégicos.

Tal como fizemos alusão já na introdução ao trabalho, outra inovação é a inclusão da Cláusula de Solidariedade e da Cláusula de Assistência. Medidas que têm causado um forte impacto entre os vários especialistas da comunidade académica pelo facto de serem percepcionadas como avanços importantes nas matérias da Política Externa e de Segurança (Angelet, Vrailas, 2008: 18).

Outro ponto que consideramos importante no TL é a referência específica à OTAN que já abordámos anteriormente. Este afirma claramente no Art.º 42º ponto 2. que a PESD *“respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêem a sua defesa comum realizada no âmbito da NATO”* (Assembleia da República, 2008: 46-47). O Tratado refere também que a Aliança é o “fundamento” da Defesa Comum para os Estados-Membros que façam parte de ambas as organizações (Assembleia da República, 2008: 48).

Por último, identificamos como inovação, a introdução dos mecanismos da Cooperação Reforçada (CR) e da Cooperação Estruturada Permanente. Para descrevermos a CR, observamos a descrição efectuada em 9 de Maio de 2008, pelo então Ministro da Defesa Nacional Dr. Nuno Severiano Teixeira, o qual refere que *“No que diz respeito às cooperações reforçadas, trata-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e Nice à política externa e de segurança comum, e que prevê a criação de grupos de Estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria, neste caso, às questões de segurança e defesa.”* (Teixeira, 2008: 9-10).

Em relação à CEP, por ser esta inovação, o tema do presente trabalho, iremos seguidamente analisá-la o mais aprofundadamente possível.

b. O mecanismo Cooperação Estruturada Permanente

Conforme afirmam alguns autores, a CEP tem sido a inovação criada pelo TL no âmbito da PESD mais debatida entre a comunidade académica e que levanta as maiores dúvidas quando falamos em termos de coesão europeia.

Antes de olharmos efectivamente para a CEP que foi institucionalizada pelo TL, vamos verificar a sua origem. Assim, podemos considerar que a CEP é a consequência da pressão exercida pela França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo, no ano de 2003, quando a conjuntura europeia era de divergência entre os Estados-Membros da UE, a respeito do



conflito no Iraque. Neste contexto, os Estados-Membros citados propuseram a criação de uma União Europeia de Segurança e Defesa (UESD) que determinava os seus membros a uma harmonização de posições em matéria de segurança e defesa, bem como uma maior coordenação das suas capacidades militares, de investimento e de compras governamentais no sector da defesa. Na mesma altura, já decorriam as negociações do Tratado Constitucional, onde se discutia a inclusão da CEP. Tanto a proposta da criação da UESD como a da CEP geraram fortes controvérsias, nomeadamente entre os Estados-Membros mais atlantistas, liderados pelo Reino Unido, que receavam a formação de um grupo exclusivo em matéria de defesa dentro da União e que se poderia tornar num potencial concorrente da NATO no que respeita à defesa colectiva da Europa (Eekelen, 2006).

Na sequência desta discussão, entre 2003 e 2004, França, Alemanha e Reino Unido, chegaram ao consenso de apresentar uma forma de aprofundamento das relações ao nível da segurança e defesa e, da mesma forma, aumentar a harmonia das posições entre os vários Estados-Membros. Assim, por não se ter avançado para a criação da UESD, foi introduzida a CEP no tratado Constitucional, que, posteriormente, iria ser reflectida no TL e que vamos de seguida abordar.

Olhando agora para o conceito de CEP, podemos identificá-la como uma forma de cooperação ainda mais estreita entre determinados Estados-Membros, no domínio da defesa. O TL prevê no nº6 do Art.º 42º que os *“Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”* (Assembleia da República, 2008: 47). Continuando a leitura do TL verificamos que no Art.º 46º é definida a forma estrutural como a CEP deve ser abordada. Assim, o Tratado prevê que uma CEP é criada por maioria qualificada do Conselho. Uma vez estabelecida, se um Estado-Membro desejar participar e que preencha os critérios definidos para a CEP, os Estados-Membros participantes podem também por maioria qualificada confirmar a sua participação. Se algum dos Estados-Membros deixar de preencher os critérios, os restantes Estados participantes podem, à semelhança das situações anteriores (maioria qualificada), decretar a sua suspensão. Todas as decisões e recomendações do Conselho no âmbito da CEP, que não as referidas anteriormente, serão tomadas por unanimidade dos Estados-Membros participantes, não sendo previsto nenhum número mínimo de participantes, nem a definição de critério de convergência (Assembleia da República, 2008: 50-51). Em



termos genéricos o que verificamos com o presente enquadramento é que nenhum Estado-Membro tem direito de veto sobre a criação da CEP, bem como na inclusão ou exclusão de um outro Estado-Membro na mesma. Todas as restantes decisões serão tomadas por unanimidade dos Estados-Membros participantes.

Os objectivos da CEP e a definição dos critérios a preencher para que um Estado-Membro participe na mesma estão identificados no Protocolo relativo à CEP em anexo ao TL.

Assim, através da leitura do Protocolo, verificamos que este está dividido em três artigos. O primeiro apresenta-nos os principais objectivos a que os Estados-Membros participantes se propõe a concretizar, nomeadamente, o proceder de *“forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa”* (Art.º 1º, a)); e o ser capaz de fornecer, até 2010, *“unidades de combate especificamente treinadas, (...) configuradas em termos tácticos como um agrupamento táctico”* (Battlegroup) (Art.º 1º. b)).

O Art.º 2º do Protocolo define quais os critérios necessários a assumir por parte dos Estados-Membro participantes, para que se possam cumprir os objectivos definidos no Art.º 1º. Estes são:

- Cooperar, *“no sentido de alcançar objectivos acordados relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa (...)”*;
- *“Aproximar, na medida do possível, os seus instrumentos de defesa, harmonizando, (...), colocando em comum e, se for caso disso, especializando”* os meios e as capacidades no âmbito da defesa;
- *“Tomar medidas concretas para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação das suas forças no terreno”*, nomeadamente através da identificação de objectivos comuns para a projecção de forças;
- Cooperar para uma tomada de medidas necessárias a colmatar as lacunas constatadas no âmbito do *“Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades”* (Apresentado anteriormente como Processo de desenvolvimento de capacidades);
- *“Participar, se for caso disso, no desenvolvimento de programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa”*.

Por último, o Art.º 3º é a afirmação da EDA enquanto agência que *“(...) contribui para a avaliação regular dos Estados-Membros participantes em matéria de capacidades, em particular dos contributos dados segundo os critérios a definir (...)”*.



Segundo Ramos, podemos retirar três ilações principais do Protocolo respeitante à CEP. A primeira é que a CEP encontra-se restringida ao desenvolvimento de capacidades militares para a PESD, não se aplicando a missões e operações; a segunda ilação compreende-se com o facto de a CEP permitir agora que os Estados-Membros possam aprofundar a cooperação em matéria de defesa, mas exigindo dos mesmos, “*compromissos mais sólidos*”. A última determina uma CEP aberta e inclusiva, onde possa existir a participação de todos os Estados-Membros que o desejem (Ramos, 2010: 93).

A criação da CEP é vista, segundo Biscop como a resposta para um dos grandes problemas da União ao nível da Defesa. Actualmente os Estados-Membros no seu conjunto dispõem de cerca de dois milhões de militares. No entanto, estima-se que apenas 10 a 15% sejam projectáveis para missões no exterior da Europa. As causas desta situação são há muito conhecidas, entre elas, a baixa relação custo/eficácia de desenvolvimento de capacidades ao nível nacional, a existência de duplicações desnecessárias ao nível dos 27 Estados-Membros, principalmente ao nível de forças de combate, a existência ainda de um elevado número de conscritos, que não podem ser projectados para fora do território nacional, e a quase inexistência de meios interoperáveis de projecção estratégica e de comando e controlo (Biscop, 2008: 9).

Alguns aspectos interessantes segundo Angelet e Vrailas são as funções do Alto Representante e as questões financeiras no que respeita à CEP. Estes consideram que se o Alto Representante deve ser “notificado” e “consultado” durante o processo de criação da CEP, então, será ele quem irá presidir às reuniões no âmbito da CEP, da mesma forma como preside a todas as reuniões sobre PESC/PCSD no âmbito do Conselho. O outro aspecto fundamental apontado é o facto da existência de deficiências estruturais da defesa europeia²⁰, incluindo os níveis dos orçamentos de defesa. Para combater esta fraqueza, seria importante que os chefes de Estado e de governo participassem em algumas das reuniões no âmbito da CEP. Esta atitude transmitiria a vontade política no que respeita às matérias tratadas no âmbito da respectiva CEP (Angelet, Vrailas, 2008: 35-36).

No debate sobre a definição de critérios, Biscop vai mais além, apontado algumas tendências. A primeira é a alocação de um mínimo de 2% PIB para a defesa. Este objectivo

²⁰ A UE mantém a proibição de inscrever no seu orçamento geral as despesas relativas a operações com implicações militares ou no domínio da defesa. Estas despesas permanecem a cargo dos Estados-Membros de acordo com a chave de repartição baseada no produto nacional bruto. Todavia, a Constituição prevê a adopção de uma decisão europeia pelo Conselho que garanta um acesso rápido às dotações orçamentais destinadas ao financiamento urgente de iniciativas relativas às actividades preparatórias das missões de Petersberg. Disponível em < http://europa.eu/scadplus/constitution/defense_pt.htm > .



tem vindo a ser debatido insistentemente entre os decisores em Bruxelas. No entanto, actualmente apenas a França, Reino Unido, Grécia e Bulgária respeitam este rácio. Nesse sentido, falha-se o desejo da CEP ser o mais abrangente possível. Outro possível critério é o equilíbrio entre custos com pessoal, com matéria e com investimento, dentro do orçamento da defesa. Os valores em discussão encontram-se situados em 50% para pessoal, 25% para Operações e os restantes 25% para investimento. No entanto, Biscop refere também que a limitação que actualmente é imposta aos orçamentos de defesa, conjugada com o custo social da redução drástica de pessoal não permite a aplicação em tempo útil do rácio proposto de 50/25/25. Ainda outro possível critério é que 40% das forças militares de cada Estado-Membro possam ser projectáveis e que 1/5 dessas forças projectáveis (8%) tenham a capacidade de ser projectadas a qualquer momento. Segundo Biscop, mais uma vez, este último critério apresentado é mais exclusivo que inclusivo, já que apenas a Irlanda e Reino Unido o cumprem. A média europeia é de 3,7%, onde 18 Estados-Membros se encontram abaixo dos 4% (Biscop, 2008: 4).

Assim, Biscop considera que pelas razões apontadas aos possíveis critérios discutidos, não parece realista que seja necessário a um Estado-Membro cumprir todos os critérios no momento da entrada para a CEP. Este compara a CEP com a união monetária referindo que, se todos os critérios de convergência fossem cumpridos no momento da entrada, muitos dos Estados-Membros, ainda não teriam aderido à moeda única. Os critérios devem ser abrangentes e passíveis de ser cumpridos por etapas ao longo de um determinado tempo (Biscop, 2008: 4).

Alguns Estados-Membros já deram o seu contributo no sentido de resolver o impasse da clarificação dos critérios a adoptar na criação da CEP. Entre eles estão a Bélgica, a Hungria e a Polónia, que elaboraram um documento com uma posição colectiva sobre a CEP. Salientamos assim, a posição assumida no acreditar que a CEP é um mecanismo necessário à União por, poder iniciar o processo para remediar as lacunas identificadas no processo de desenvolvimento de capacidades. Apesar desta necessidade expressa, estes consideram que a sua implementação só é possível através de uma aproximação pragmática, em que é necessário o acordo de todos os Estados-Membros, quer no âmbito das questões técnicas, quer nas questões políticas que da CEP derivam. Neste acordo entre Estados-Membros, é necessário inicialmente o entendimento político para que depois se possam debater as questões de âmbito técnico. Evidenciamos ainda que para os Estados-Membros em referência, numa perspectiva do melhor interesse da União,



devem ser envolvidos na CEP o maior número de Estados-Membros possível, para que não se esteja a criar uma Europa da defesa a duas velocidades. Nesta perspectiva, a CEP deve ser formalizada com critérios de inclusividade. Por último, destacamos que a Bélgica, a Hungria e a Polónia consideram que, do ponto de vista económico e tendo em conta o esforço de cada Estado-Membro no âmbito da defesa, os critérios a identificar devem ser de desenvolvimento no tempo, encorajando os Estados-Membros a aumentar sistematicamente os seus níveis de ambição (European Union, 2010)²¹.

Na procura de quantificar critérios para os objectivos e para a participação na CEP, além das já verificadas, outras propostas têm sido apresentadas e que, segundo Paula Tomé, são “*verdadeiramente irrealistas e inquietantes*” (Paula Tomé, 2008/2009: 35). Referimo-nos à visão francesa que considera determinante, criar uma CEP através de um “*Grupo de pioneiros*” constituído pelos seis maiores Estados-Membros da UE, nomeadamente a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Itália, a Espanha e a Polónia. Neste contexto, o grupo formaria um “*bloco*” para a defesa europeia, comprometendo-se a alcançar níveis elevados de despesas militares, a executar investimentos numa efectiva melhoria das respectivas capacidades, cooperar em projectos comuns no domínio da defesa, incluindo aquisições de equipamento e desenvolvimento de novas capacidades, a aumentar a interoperabilidade operacional e a assumir uma parcela decisiva, não só no conjunto da Força de Reacção Rápida (FRR) da União mas também na totalidade das forças europeias destacadas. Os critérios apresentados pela proposta francesa eram definidos por: gastos de 2% do PIB na defesa e a atribuição de uma percentagem fixa tanto para investigação e desenvolvimento como para a PESD; fornecimento por cada Estado-Membro participante de 10.000 militares para a FRR da UE (total de 60.000) e co-fundação de uma infra-estrutura de segurança e defesa e criação de um mercado comum de equipamentos de defesa; elaboração de um acordo para uma política de desarmamento comum e coordenação em programas de protecção civil. Tal como esta proposta, outras têm sido apresentadas contêm um espírito de directório e divisor entre Estados Grandes e pequenos (Paula Tomé, 2008/2009: 35-36).

Ainda dentro do quadro institucional criado para a CEP, nomeadamente o Art.º 3º do Protocolo, podemos verificar que a EDA é apresentada como tendo um papel fundamental no que concerne ao desenvolvimento de capacidades, dentro da CEP e, de ser

²¹ Disponível em <<http://ddata.over-blog.com/xxxxyy/0/50/29/09/Docs-Textes/CoopStructPsdPap-BeHuP11006b.pdf>>.



uma agência possuidora de grande potencial para contribuir para a definição e monitorização dos critérios das CEP. Os autores Angelet e Vrailas defendem que a EDA deve ser o centro de gravidade institucional para a implementação da CEP, comparando-a ao papel de controlo e monitorização dos critérios de convergência da Zona Euro pela Comissão. Neste sentido, alegam que a Agência deve ter mais poder de iniciativa na avaliação da participação dos Estados-Membros na CEP. Da mesma forma, a Agência seria responsável por emitir pareceres sobre o nível, estrutura e alocações dos orçamentos de defesa dos Estados-Membros, verificando se estes se encontram dentro dos parâmetros acordados (Angelet, Vrailas, 2008: 47-48).

Consideramos que este ponto é naturalmente muito mais sensível para os Estados-Membros, ao permitirem ser inspeccionados na área de defesa por uma agência externa. Sucede que actualmente os Estados-Membros já comunicam – sem carácter de obrigatoriedade – à Agência (e também à NATO, para os Estados-Membros que dela fazem parte) os seus orçamentos de defesa, sendo necessário o aprofundamento desta prática (Silva, 2011).

Outros autores, tais como David Leakey, consideram que a EDA tem um papel chave na CEP, pois ela tem as ferramentas indicadas para medir todos os aspectos necessários ao lançamento da CEP. Este afirma também que a CEP tem de ser responsável pelo incremento do efeito operacional nas operações militares da UE. Neste sentido, contrariamente a alguns autores já citados, Leakey considera que devem de existir critérios de inclusão e também de exclusão, pois só assim se conseguirá medir a participação dos Estados-Membros (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2010:5).

Véronique Lacan, quando falamos sobre critérios e o papel da EDA, considera que uma maneira de preencher critérios é a participação por parte dos Estados-Membros em projectos da EDA. Esta considera também que os Estados-Membros devem de agir colectivamente e produzir capacidades, porque de outra forma teremos uma União a duas velocidades (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2010: 4).

Jonathan Mullin, Director da EDA para as Capacidades vai mais longe. Quando questionado sobre o papel da EDA na criação da CEP, este afirma que “*a EDA é a a CEP*” e que no momento actual, não é possível pensarmos na CEP de outra maneira. Este afirma também que “*tal como está instituída, a CEP só é possível realizar quando a UE for uma federação*” porque, de outra forma, os Estados-Membros irão ter sempre interesses



próprios que não são superáveis para a realização da CEP no quadro institucional criado (Mullin, 2011).

c. O Futuro da Cooperação Estruturada Permanente

Existem actualmente discussões fundamentadas sobre a CEP na comunidade académica. Referimo-nos à discussão da importância ou à necessidade da CEP no âmbito da PESD. Neste fórum, alguns autores descrevem que o quadro conceptual da CEP existe mas, “*as decisões cruciais estão ainda por tomar*”. Segundo Ramos, é a definição de critérios mais concretos e específicos que os apresentados no TL que irá determinar, não só, qual é a CEP a criar mas também quais os Estados-Membros participantes e quais os impactos reais do mecanismo tanto no âmbito da defesa como na própria integração europeia (Ramos, 2011).

Na mesma linha de discussão, quando abordamos o tema da CEP, verificamos que são fundamentadas análises dos progressos registados na última década, no campo de acção da PESD. Desta forma, Paula Tomé defende que mesmo sem a entrada do TL, os Estados-Membros foram, nos últimos anos, aprovando objectivos e projectos como são exemplo os *Battlegroups* ou, no quadro da EDA, os projectos estratégicos da *European Carrier Group Interoperability teams* ou da *European Air Transport fleet*, em que alguns apresentam configurações de cooperações “aprofundadas” no domínio da defesa, e que só não foram designadas “(...) oficialmente «*reforçadas*» e «*estruturadas permanentes*» porque expressamente proibidas no Tratado da UE/Nice “. Mas, contra-argumentando a posição inicialmente referida, a autora vai mais longe, respondendo à questão por ela formulada e que é: “*Então, porquê e para quê institucionalizar no Tratado um mecanismo que, na prática, já vai existindo?*”. Na sua resposta, esta considera que existe um alcance político mais vasto e mais profundo na institucionalização da CEP. A sua inscrição vem na sequência do debate político sobre a “*EuroZona da Defesa*” aberto pela Convenção Europeia de 2002 e intensificado desde a crise iraquiana em 2003. A Declaração do Luxemburgo entre a França, a Alemanha, a Bélgica e o Luxemburgo propôs um conjunto de medidas e iniciativas com o objectivo de reforçar, não só a autonomia da União em relação aos EUA e à NATO, mas também a cooperação em matéria de defesa entre alguns Estados-Membros, mesmo que outros não estivessem preparados ou interessados nesta cooperação. Na verdade, apesar de terem sido elaboradas fortes críticas à posição assumida, algumas das propostas foram definidas no âmbito da PESD, nomeadamente a



inspiração do *Headline Goal 2010*, a criação dos *Battlegroups* e da EDA. Estas serviram de base para que as cooperações reforçadas/estruturadas no domínio da defesa fossem institucionalizadas já em 2004, no Tratado Constitucional (Paula Tomé, 2008/2009: 27-28).

A razão apontada anteriormente a respeito da necessidade da criação e institucionalização da CEP é partilhada por Luís Tomé. Este justifica que dada a vontade expressa por alguns Estados-Membros em aprofundarem a sua cooperação na defesa, era preferível que essa cooperação fosse enquadrada dentro da UE do que fora dela (Tomé, 2011).

Mas, talvez contrapondo a discussão sobre a necessidade de criação de uma CEP, actualmente já foi verificada a criação, no ano de 2010, e consequentemente após aprovação e entrada em vigor do TL, de um acordo entre dois Estados-Membros da UE em matéria de defesa, que pode ser definido dentro do quadro institucional da CEP. Referimo-nos ao tratado de cooperação militar assinado entre França e Grã-Bretanha em 2 de Novembro de 2010. Segundo o acordo, os dois Estados têm intenção de criar “Forças Expedicionárias” para resolver conflitos no exterior. Outro ponto do acordo é a cooperação científica na área do armamento nuclear. Os tratados foram firmados pelo presidente da França, Nicolas Sarkozy, e pelo Primeiro-Ministro britânico, David Cameron, num encontro em Londres que abriu o caminho para um grau de cooperação militar sem precedentes entre os dois países²². Segundo disse David Cameron, “*Foram assinamos dois tratados. Um compromete a cooperação entre as nossas forças armadas como nunca antes. O outro abrange a cooperação em segurança nuclear*” (Fávaro, 2010)²³.

Após o exemplo dado pela França e Grã-Bretanha, provavelmente, o maior desafio à UE e aos seus Estados-Membros é conseguir alterar a carga exercida pela soberania nacional no que respeita à segurança e defesa. Segundo Paula Tomé, um dos maiores dilemas existente é o facto de “*(...) a UE ser o somatório de Estados soberanos desiguais e com distintos interesses nacionais.*”. Neste contexto, verificamos que existem muitas diferenças entre os actuais 27 Estados-Membros no que toca a condições económico-

²² Esta parceria tem nas suas motivações, o desejo de manter uma capacidade militar de ponta e, ao mesmo tempo, reduzir os gastos com defesa para conter os grandes défices orçamentais. A França e a Grã-Bretanha aprovaram o estabelecimento de um contingente militar conjunto, com apoio por ar e mar, que poderá ser reunido quando necessário para participar de operações da NATO, da UE, da ONU ou de operações bilaterais.

²³ Disponível em <<http://neccint.wordpress.com/2010/11/02/franca-e-gra-bretanha-assinam-acordo-de-cooperacao-militar/>>.



sociais e a capacidades militares, e também vários níveis ou velocidades na integração europeia. Para aumentar o fosso, e especificamente no âmbito da PESD, nem todos os Estados-Membros partilham a mesma concepção política, nem quanto à sua ambição e ao seu ritmo de implementação nem quanto à equação autonomia-complementaridade face à NATO. (Paula Tomé, 2008/2009: 40).

O General Loureiro dos Santos vai mais longe. Este considera que os Estados-Membros da União, para além de uma política externa com interesses diferentes, têm dificuldades em confiar a sua defesa militar aos seus parceiros da União. Ele considera também que essa é a razão da existência da NATO, como aliança militar, *“A NATO é uma organização multilateral, composta por várias parcerias bilaterais, entre os EUA e cada um dos Estados-Membros que da aliança fazem parte”* (Santos, 2011).

No que respeita ao futuro da CEP e do desenvolvimento da PESD, revisitemos a história. É praticamente após o Tratado de Maastricht, que a UE começa a delinear a ideia de “uma Europa a várias velocidades”, mas só em Amesterdão é que a ideia ganha consistência pela introdução das cooperações reforçadas (1º e 3º Pilares). Estas cooperações vieram permitir a cooperação entre os Estados-Membros de uma forma diferenciada, mesmo sendo salvaguardado o facto de que a instauração de uma cooperação deste tipo entre dois ou mais Estados-membros tivesse também de *“(…) favorecer a realização dos objectivos da União(…)”* (nº1 do Art.º 43º do Tratado de Amesterdão). Com o tratado de Nice, a utilização, das cooperações reforçadas passa a obedecer aos requisitos definidos nos artigos 43º a 45º e nos artigos 27º-A a 27º-E, introduzidos exclusivamente no âmbito da PESC. Relativamente a estes últimos, é importante salientar que estas cooperações incidem sobre acções comuns ou sobre posições comuns, estando vedadas as *“(…) questões que tenham implicações militares ou no domínio da defesa.”* (Art.º 27-B do Tratado de Nice). Esta restrição, seria alterada com a introdução das CEP no Tratado Constitucional e, posteriormente pelo TL. A CEP é efectuada entre Estados-membros *“(…) que preencham critérios mais elevados em termos de capacidades militares (...)”* estando estes critérios previstos no Protocolo já descrito. Podemos assim considerá-las como uma “extensão” das cooperações reforçadas aos domínios militar e de defesa e têm como objectivo principal permitir o cumprimento das missões de Petersberg, além de outras *“(…) mais exigentes (...)”* (nº6 do Art.º III-312º). Apesar de a CEP não ter sido implementada desde 2004 devido ao abandono da Constituição Europeia, na prática os Estados-Membros começaram a utilizá-la, tal como é possível de ser verificado pela



criação da Força de Gendarmerie Europeia ou por outros exemplos citados anteriormente. Consideramos que o recurso a este tipo de cooperações possibilita que os Estados-Membros assumam compromissos mais vinculativos na área da segurança e da defesa, não só entre eles como também, e principalmente, com a UE. No entanto, também poderá acarretar o perigo de os Estados-Membros mais poderosos influenciarem decisivamente a PESD, retirando a capacidade de intervenção aos restantes. Tratando-se de uma questão tão melindrosa quanto a defesa, este perigo poderá contribuir para um acentuar da divisão entre os Estados-Membros.

É objectivo da UE tornar-se num actor internacional mais completo e um parceiro estratégico mais robusto na segurança colectiva transatlântica e na segurança cooperativa com a NATO. Para cumprir o objectivo determinado pela sua estratégia, existe a necessidade de levantar as capacidades conjuntas, combinadas e projectáveis, o que representa o principal desafio da PESD. Neste âmbito, a CEP pode contribuir para o reforço das capacidades europeias, mas como já verificamos, não é a única via para o fazer. (Paula Tomé, 2008/2009: 41). Consideramos assim que a concretização da CEP é um desafio que deve ser realizado com realismo e pragmatismo, tendo em conta a incontornável realidade europeia e respeitando a sua natureza inclusiva.

Quando analisamos os impactos que a constituição de uma CEP poderá ter na UE e nos seus Estados-Membros, podemos considerar que estes podem ser tanto ao nível político como ao nível operacional. Assim, desde logo, alguns autores, tais como Biscop ou Hougardy, afirmam que a CEP é uma “*janela de oportunidade*” para aqueles Estados-Membros que desejam aprofundar a sua cooperação em diferentes áreas relacionadas com a defesa (Hougardy, 2008: 11) (Biscop, Algieri, 2008: 16). Outro dos principais impactos é permitir o desenvolvimento das capacidades militares operacionais dos Estados-Membros da UE, contribuindo para atenuar a fragmentação e a duplicação de esforços na área da defesa, gerando economias de escala no sector e encorajando o “*Pooling and Sharing*” (Teixeira, 2008) (Hougardy, 2008: 12).

Segundo Hougardy, a CEP deve facilitar um melhor entendimento das questões de defesa, entre o nível político e a instituição militar de cada Estado-Membro participante, visando uma maior coerência a todos os níveis, não só na definição de objectivos concretos, mas mais importante ainda, garantindo um “*end to end*” do processo na implementação dos objectivos políticos gerais (Hougardy, 2008: 12).



Segundo Biscop, com a CEP a condução da política de defesa na EU passa a ser *Top Down*, ou seja, liderada pelos Estados-Membros dotados de maior vontade política e capacidade militar. Efectivamente, este facto, contrariamente ao pensado, não criará uma maior fragmentação entre os Estados-Membros mas pelo contrário, aumentará a pressão para participar nos projectos de cooperação na medida em que eleva os custos resultantes da não participação. Consequentemente, a implementação dos benefícios da CEP é estendida a todos os Estados-Membros da União (Biscop, 2008: 15-16).

O maior impacto para alguns autores é ao nível da soberania. Segundo Algieri, para os Estados-Membros participantes na CEP, nunca será uma tarefa fácil, avançar concretamente para a partilha de soberania com outros Estados nestes domínios de política. Este considera assim, que o maior impacto que a CEP pode ter, é concorrentemente o maior desafio à sua implementação, “(...) *em que circunstâncias e qual compromisso, para que cada Estado-Membro da UE adira (...)*” (Biscop, Algieri, 2008: 21). Tanto o General Loureiro dos Santos como Luís Tomé concordam com este impacto, a CEP determinará uma partilha de soberania no âmbito da Defesa (Santos, 2011) (Tomé, 2011).

A questão da soberania leva-nos à temática do “*pooling and Sharing*” que tem sido debatida pela comunidade académica. No Conselho Europeu em 9 de Dezembro de 2010, os Ministros da Defesa concordaram que as actividades da EDA²⁴ sobre “*pooling and sharing*” das capacidades militares nacionais deveriam ser realçadas (European Defense Agency, 2010: 1). Segundo Jackson, a partilha executada pela UE, ocorre sem que exista uma perda efectiva de soberania territorial dos Estados, onde são estes últimos responsáveis pelas questões da defesa e segurança (Jackson, 2010: 8-9).

O conceito de *pooling* pode ser atingido ao nível da integração do Comando e Controlo e do apoio logístico, mantendo as unidades de combate puramente nacionais. Desta maneira, parte dos custos seria efectivamente reduzida, sem perder a eficácia de combate. Este *pooling* em operações poderia ser transferido, gradualmente, para estruturas mais permanentes da UE (Biscop, 2009: 198-199).

²⁴ Actualmente, a EDA encontra-se a desenvolver alguns projectos no âmbito do conceito de “*pooling and sharing*”, os quais foram priorizados, através de uma relação entre a falta de capacidade actual e as faltas futuras. De entre vários projectos, destacamos o ligado à frota de helicópteros europeus. A UE dispõe de cerca de 1.700 helicópteros, os quais não estão disponíveis para missões de gestão de crises essencialmente devido à falta de preparação das tripulações para operar em ambientes mais exigentes e o facto de alguns helicópteros não se encontrarem tecnologicamente preparados para voar nesses locais, tais como desertos ou extremamente montanhosos.



Após a verificação dos vários impactos que a CEP poderá ter na UE e nos seus Estados-Membros, consideramos que o futuro da PESD passará certamente pela utilização deste tipo de “modelo de geometria variável”, tal como é o “*pooling and sharing*”, para resolver problemas de outra forma irresolúveis numa Europa unida a 27 (e mais) membros, tal como percepcionado pelo Professor Augusto Rogério Leitão ao afirmar que “(...) *o grande e, talvez, último desafio da construção europeia – a União Europeia de Segurança e Defesa – terá de ser resolvido no quadro do modelo de uma geometria variável e, muito especialmente, através das «cooperações reforçadas» (...)*” (Leitão, 2002). Sendo difícil de contrariar esta tendência, a única solução é garantir duas condições: A primeira é que os compromissos assumidos no âmbito da CEP estejam sempre abertos à participação dos Estados-Membros que não participarem no início, em qualquer altura e com a totalidade de direitos, isto desde que reúnam as condições que foram exigidas aos membros iniciais; A segunda é que o “gap” criado com estas cooperações nunca possa ser tão grande que não permita a recuperação/participação, em qualquer altura, por parte dos restantes Estados-membros (Silva, 2011).

d. Portugal e a Cooperação Estruturada Permanente

Desde que a CEP foi criada pelo Tratado Constitucional que Portugal, através do seu Governo, exprimiu a vontade de participar na sua concretização com expressão de desígnio de se manter no pelotão da frente da construção europeia da defesa. Foram palavras do então Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira, que “*Portugal deve fazer todos os esforços indispensáveis para assegurar a sua participação plena na Cooperação Estruturada Permanente desde a primeira hora e garantir o seu lugar no “núcleo duro” da defesa europeia*” (Teixeira, 2008: 12). Neste contexto, iremos analisar quais as vantagens e desvantagens para Portugal em participar e se esta opção é viável.

1) Vantagens e Desvantagens para Portugal

Existem diversos inconvenientes à prossecução prática do conceito da CEP. Desde logo, o conceito deve utilizar-se quando pensado dentro da PESC/PESD estabelecida pelo TL e não à margem deste, porque, apesar de a CEP estar pensada desde 2004, só no TL é que a mesma foi instituída, mesmo que os critérios sejam pouco esclarecidos e consequentemente, ainda exista uma grande discussão sobre a sua clarificação e especificação. Por outro lado, existe um risco real deste tipo de cooperações conduzir à formação de um Directório dentro da União Europeia, constituído pelos Estados com mais



capacidades e recursos, em detrimento das necessidades, interesses e opiniões dos Estados médios e pequenos (EuroDefense-Portugal, 2006: 6).

Os dois inconvenientes referidos, são transversais a todos os Estados-Membros, incluindo Portugal. À semelhança como o que é elaborado noutras áreas da construção europeia, a PESD e nomeadamente a CEP, são um desafio mais difícil de ultrapassar para Estados como Portugal, pequeno, periférico, de recursos mais limitados e que só simbolicamente afecta a dinâmica da construção europeia (Ramos, 2010: 94).

Actualmente, Portugal terá todas as vantagens em participar numa CEP, não só pela continuação das acções que desde sempre executou no sentido da construção europeia, mas também pelo aumento das capacidades militares que lhe dará maior visibilidade exterior, maior credibilidade e consequentemente, maior capacidade de projecção entre os seus parceiros, nomeadamente dentro de outras organizações como a NATO (Tomé, 2011).

Das vantagens que poderíamos enunciar, o General Loureiro dos Santos, refere que quando pensamos na participação de Portugal numa CEP, não se trata de pensar em vantagens ou desvantagens, este considera que Portugal é obrigado a entrar porque perde mais do que ganha, caso não o faça, “*não podemos estar na Europa dos fracos*”. O que Portugal perde é a credibilidade, a possibilidade de se manter na linha da frente da construção europeia (Santos, 2011).

Luís Ramos, actual Director de Política de Defesa Nacional, é mais cauteloso e refere que, desde que o mecanismo da CEP foi introduzido no Tratado Constitucional, o governo português manifestou a vontade de participar na sua concretização, com o desígnio de se manter na vanguarda da construção europeia da defesa. Esta opção voltou a ser reafirmada com o TL. Mas, actualmente, os critérios ainda não foram concretamente definidos, primeiro que tudo, estes devem ser de inclusividade. Existe então a necessidade de acompanhar o processo de forma cautelosa e pragmática, assegurando que a vontade política afirmada tenha efectiva correspondência na prática. Esta forma de pensar, aconselha a que participemos activamente no processo de materialização do quadro conceptual já existente, e no momento posterior que se defina o patamar de capacidades necessário para que Portugal esteja em condições de participar efectivamente (Ramos, 2011).

Luís Tomé, em sintonia com o que refere Ramos, considera que a grande desvantagem para Portugal seria, no caso de participar, fazê-lo de uma forma pouco



cimentada provocando o não cumprimento dos critérios determinados e consequentemente que a credibilidade de Portugal fosse posta em causa (Tomé, 2011).

2) Porque Portugal deve participar na CEP

Existem vários autores a apresentarem uma argumentação a favor da participação portuguesa. Não obstante às vantagens e desvantagens alocadas no ponto anterior, iremos apresentar quais consideramos serem as principais razões de Portugal para participar numa eventual CEP.

Em primeiro lugar, é do interesse de Portugal participar na CEP não só como expressão de vontade reiterada de cooperação no seio da União mas também como forma de minimizar a sua periferia tanto ao nível geográfico com ao nível político. Portugal deverá, assim, manter-se na linha da frente da PESD e fazer o necessário esforço político e diplomático de mobilização sobre os Estados-Membros da aliança, com o sentido de se unirem mais esforços numa convergência de doutrina e de capacidades entre a NATO e a PESD. Este posicionamento, de produtor de segurança, permite-lhe ser credibilizado não só no seio da UE mas também noutros fóruns e organizações internacionais, servindo desta forma como instrumento decisivo para a consecução dos objectivos no âmbito da política externa, não só no domínio da segurança e defesa como no diplomático e económico. O posicionamento estratégico de Portugal entre a União e os parceiros transatlânticos deve ser capitalizado para esta coordenação, tirando partido da sua dupla pertença.

Em segundo lugar, o emprego por parte da União de forças europeias em África (actualmente já acontece), faz coincidir o interesse nacional com o europeu. Nesta região do planeta, Portugal tem uma posição privilegiada, tal como a França ou o Reino-Unido. Será importante aumentar a participação portuguesa em missões nesse continente, apesar da necessária ponderação sobre a prioridade das nossas obrigações internacionais no espaço estratégico de responsabilidade nacional (EuroDefense-Portugal, 2006: 9)²⁵.

Como já foi referido no ponto anterior, a participação portuguesa na CEP, que deve ser feita de forma inequivocamente responsável, permitirá o aumento de prestígio interno das Forças Armadas e consequentemente uma opinião pública mais favorável, principalmente numa altura difícil por força da actual crise económica que consequentemente leva a uma inevitável redistribuição orçamental não favorável às próprias Forças Armadas. Salientamos também o decorrente prestígio e crédito político do

²⁵ Disponível em <http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_6-Coop_Estruturada_na_PESD.pdf>.



Estado junto dos Aliados, nomeadamente na NATO. A certificação internacional das forças armadas, a transformação que está já a ser feita, a modernização e reequipamento das Forças Armadas portuguesas serão potenciadas pelo processo da CEP, ao mesmo tempo que Portugal pode ter mais oportunidades de desenvolver nichos de capacidades (Ex. CIMIC), daí decorrendo vantagens e afirmação internacional (Eurodefense-Portugal, 2006: 9).

e. Síntese Conclusiva

O TL consagra o que até ao momento vinha a ser feito pela UE no âmbito da PESD. Uma das principais inovações, e sem qualquer dúvida a mais debatida, é a CEP.

Consideramos que a CEP é um mecanismo criado pela UE para que os Estados-Membros possam cooperar de uma maneira mais vinculada, no domínio da defesa, criando capacidades e sinergias, por forma a aumentar não só as suas capacidades mas também as capacidades da própria União.

Muito tem sido discutido sobre os critérios específicos a identificar para que a CEP possa efectivamente ser criada. Na generalidade, os autores consideram que os critérios devem ser inclusivos para que possa criar-se uma real cooperação entre todos os Estados-Membros que o desejem, para que qualquer Estado-Membro tem capacidade de criar as condições para aderir, e para que não seja criado um mecanismo directório ou divisor entre Estados pequenos e grandes. Consideramos que a inclusividade dos critérios deve ter a sua conta e medida. Não devem ser criados critérios que sejam prontamente assegurados por alguns Estados (não existindo qualquer aumento de capacidades) nem critérios impossíveis de alcançar por outros Estados. Assim, os critérios devem ser inclusivos, e planeados para serem alcançados por etapas, para que se possa exigir, à dimensão de cada Estado, um real investimento nas capacidades militares. Consideramos também que se deve permitir que os Estados-Membros que queiram participar, o possam fazer associados, ou seja, possibilitando a criação de parcerias entre dois ou mais Estado-Membros na satisfação dos critérios identificados. Este tipo de participação aumentaria ainda mais a cooperação dentro da UE e serviria como alavanca ao “*pooling and sharing*” entre os Estados-Membros.

Sobre o futuro da CEP, quais os seus impactos na UE e nos seus Estados-Membros, nomeadamente em Portugal, tentaremos verificar a validação das Hipóteses enunciadas, enquanto resposta às questões derivadas na conclusão final do trabalho, apresentando a nossa resposta à questão central.



Conclusões e Recomendações

No início deste estudo propusemo-nos a responder à seguinte questão central: *“Qual a actual situação e o impacto que a CEP terá na UE, nos seus Estados-Membros e especificamente para Portugal?”*.

Para responder à questão central, e no sentido de sistematizarmos a procura de respostas, elaboramos quatro questões derivadas e, após os estudos preliminares, identificadas quatro hipóteses de resposta a cada uma das questões derivadas, que procuramos validar ao longo do estudo.

Assim, iniciamos o nosso estudo com a abordagem à Política Externa e de Segurança Comum, elaborando um enquadramento histórico de apoio ao nosso estudo. Após o enquadramento elaborado, executamos uma descrição e análise à Política Europeia de Segurança e de Defesa através da análise da EES, da operacionalização da PESD e das relações entre a UE e a NATO, permitindo não só enquadrar o tema proposto, como analisar a razão da sua existência. No capítulo três do estudo – Cooperação Estruturada Permanente – elaboramos uma análise ao TL, ao mecanismo da CEP, e uma prospectiva do futuro da CEP.

Numa tentativa de resposta às perguntas derivadas do nosso estudo, e verificando a primeira pergunta: *“Porque necessita a UE da Cooperação Estruturada Permanente?”*, Concluímos que a criação da CEP foi vista como a resposta – à baixa relação custo/eficácia de desenvolvimento de capacidades ao nível dos Estados-Membros; à existência de duplicações desnecessárias ao nível dos 27 Estados-Membros, principalmente ao nível de forças de combate; à existência ainda de um elevado número de conscritos, que não podem ser projectados para fora do território nacional; e à quase inexistência de meios interoperáveis de projecção estratégica e de comando e controlo. Mas, da mesma forma, mesmo sem a institucionalização da CEP, os Estados-Membros foram, aprovando objectivos e projectos como são exemplo os *Battlegroups* ou, no quadro da EDA, de projectos estratégicos que só não foram chamados de CEP devido à sua proibição. Mesmo sem as CEP, a União operacionalizou a sua PESD, conseguindo até hoje, executar 24 missões (8 empenharam forças militares), desde em 2003, das quais 13 continuam actualmente em curso em três continentes.

Assim, a necessidade da criação e institucionalização da CEP só é justificada pela vontade expressa por alguns Estados-Membros que, perante toda a UE, mostraram desde 2003, a vontade em aprofundarem a sua cooperação na área da defesa, como é exemplo



actual a cooperação entre França e Grã-Bretanha, sendo aceite por todos os Estados-Membros que essa cooperação era preferível que fosse enquadrada dentro da UE do que fora dela.

Após esta reflexão, consideramos que a H1 apresentada: *“A CEP é um instrumento que a UE e os seus Estados-Membros têm à disposição com o objectivo de potenciar a sua Política Externa e, através de uma partilha/incremento de capacidades, caminhar para uma União mais forte e com capacidade de intervenção ao nível global.”* É verdadeira, respondendo à pergunta formulada. Consideramos também que mesmo sendo verdade, a CEP não é essencial à UE, porque esta, tem continuado a desenvolver lentamente as suas capacidades, (o trabalho desenvolvido pela EDA é um bom exemplo disso).

Ao tentarmos responder à segunda pergunta derivada: *“Quais os possíveis impactos da CEP na UE e nos seus Estados-Membros?”* Começamos por concluir que, para efectivamente validarmos a hipótese elaborada, necessitamos partir do pressuposto de que as dúvidas e receios identificados na análise da CEP tenham sido anulados, ou seja, que tenham sido definidos critérios de inclusividade que permitam a qualquer Estado-Membro poder participar e que, com essa participação, seja efectivamente criado um ambiente de construção europeia. A partir do pressuposto enunciado, concluímos que os maiores impactos da CEP são ao nível político, a maior integração europeia no âmbito da defesa, uma maior credibilização da UE e dos seus Estados-Membros no plano externo e consequentemente uma maior capacidade de intervenção da UE ao nível global. O mais imprevisível e que como tal é considerado um desafio é a partilha de soberania no âmbito da defesa. Sobre partilha de soberania, verificamos que no âmbito da PESD, nem todos os Estados-Membros partilham a mesma concepção política, nem a ambição e ritmo de implementação nem a equação autonomia-complementaridade face à NATO. No entanto, esta partilha poderá implicar a diminuição de algumas capacidades militares e o aumento de outras, com o objectivo de equilibrar o conjunto de todas as capacidades dentro da União, e nem todos os Estados-Membros estarão actualmente dispostos a essa partilha, ou seja, a confiar a sua defesa nos seus parceiros europeus. Já ao nível operacional, os impactos serão principalmente nas forças armadas, através de um aumento das suas capacidades, não só operacionais, através da modernização e desenvolvimento de novos equipamentos, mas também consideramos que a CEP projectará nos Estados-Membros uma necessária capacidade para a interoperabilidade que determinará a formulação de



doutrina conjunta e de normalização. Como consequência deste aumento de capacidades, as Forças Armadas serão mais credíveis tanto no plano interno como no externo. Assim, consideramos que a H2, formulada: *“Os impactos identificados para a União e para os seus Estados-Membros, são avaliados como positivos. Estes são, ao nível da política externa, uma maior credibilização e capacidade de intervenção, e ao nível das forças armadas dos vários Estados-Membros, uma melhoria das suas capacidades operacionais e de interoperabilidade.”* É verificada totalmente. Salientamos o impacto sobre a soberania que, na nossa perspectiva será, para além de imprevisível, o grande desafio à UE, às suas instituições e aos seus Estados-Membros, no sentido de o minimizarem ou até anularem.

No que diz respeito à terceira pergunta derivada formulada: *“Quais os desafios na implementação da CEP?”* Consideramos que o maior desafio à UE e aos seus Estados-Membros é conseguir alterar a carga exercida pela soberania nacional no que respeita à segurança e defesa, tal como referido anteriormente. Outros desafios foram identificados para que a CEP possa efectivamente ser colocada em prática, nomeadamente – a necessidade da UE em identificar quais as capacidades conjuntas, combinadas e projectáveis, que quer edificadas para cumprir os da PESD; e a necessidade em definir concretamente critérios que sejam objectivos e inclusivos, para que os Estados-Membros assumam compromissos mais vinculativos na área da segurança e da defesa, não só entre eles como também, e principalmente, com a UE sem que se coloque o perigo de os Estados-Membros mais poderosos influenciarem decisivamente a PESD, retirando a capacidade de intervenção aos restantes. Este último desafio, caso não seja conseguido e tratando-se de uma questão tão melindrosa quanto a defesa, poderá contribuir para um acentuar da divisão entre os Estados-Membros. A H3 por nós formulada: *“O estudo revela o quanto é difícil aos Estados-Membros libertarem-se da sua visão realista sobre o último reduto de soberania, mormente, a segurança e a defesa.”* Apresenta-se como verdadeira. Consideramos que a partilha de soberania no âmbito da segurança e defesa será simplesmente o maior desafio e provavelmente aquele que é responsável pela não edificação efectiva da CEP.

Finalmente, abordando a quarta pergunta derivada: *“Existirão vantagens na participação nacional na CEP?”* a conclusão a que chegamos após o estudo efectuado é que a H4 formulada: *“A participação nacional na CEP trará ganhos ao nível do desenvolvimento e modernização das Forças Armadas e um aumento do seu prestígio tanto ao nível interno como externo.”* é verificada na sua plenitude. Assim, consideramos



que os ganhos para Portugal não serão só ao nível das suas Forças Armadas, mas também a um nível político e diplomático. O posicionamento assumido, de produtor de segurança, permitir-lhe-á ser credibilizado não só no seio da UE mas também noutros fóruns e organizações internacionais (NATO e ONU), servindo desta forma como instrumento decisivo para a consecução dos objectivos no âmbito da política externa, não só no domínio da segurança e defesa como no diplomático. Nunca poderemos esquecer que a participação de Portugal deve ser sempre ponderada de forma responsável e pragmática porque, mesmo tendo os ganhos já descritos pela participação, seria muito constrangedor para Portugal que após a entrada na CEP, não conseguisse manter os critérios necessários e fosse retirado pelos Estados-Membros participantes, ou seja, consideramos que para Portugal será sempre mais vantajoso não participar de início numa eventual CEP que iniciar a sua participação e depois ser retirado pelo incumprimento dos critérios estabelecidos.

Como respeito à questão central e chegados ao fim do presente estudo, concluímos que actualmente, a CEP está num impasse, ou seja, existe actualmente a necessidade de os Estados-Membros da União decidirem se querem avançar ou não com a CEP, mas esta decisão implica a definição clara dos critérios de participação. A discussão sobre os critérios têm sido amplamente discutida mas não tem qualquer resultado prático. Consideramos que a grande razão para este impasse ou mesmo paragem, é a consideração geral de que a CEP não é essencial à União. Por outro lado, um dos maiores dilemas que não permitem que a CEP avance é o facto de a UE ser o somatório de Estados soberanos desiguais e com distintos interesses nacionais. Neste contexto, verificamos que existem muitas diferenças entre os actuais 27 Estados-Membros no que toca a condições económico-sociais e a capacidades militares, e também vários níveis ou velocidades na integração europeia. Para aumentar o fosso, e especificamente no âmbito da PESC/PESD, nem todos os Estados-Membros partilham a mesma concepção política, nem quanto à sua ambição e ao seu ritmo de implementação nem quanto à equação autonomia-complementaridade face à NATO. Assim, a possibilidade de criar uma Europa a várias duas ou mais velocidades com uma clara divisão entre os Estados-Membros grandes e pequenos, é inibidora da decisão da criação da CEP.

As respostas às questões derivadas complementam a resposta à questão central, não só sobre os impactos da implementação da CEP na UE e nos seus Estados-Membro, especialmente Portugal.



Após a reflexão apresentada sobre a resposta à questão central, não podemos deixar de concluir também que todos os esforços executados até hoje pela União e pelos seus Estados-Membros para o desenvolvimento da PESD, como são exemplo os BG e os projectos actuais da EDA, são benéficos e devem ser prosseguidos. Estes têm demonstrado um desenvolvimento efectivo das capacidades da União no âmbito da criação de meios de coacção, e a própria União tem demonstrado conseguir realizar as suas modalidades de acção, cumprindo os objectivos delineados pela sua estratégia, como é também exemplo o sucesso das suas missões e operações.

Assim, é importante reflectirmos se efectivamente será necessário avançar com a CEP, nos moldes como foi institucionalizada ou se, por outro lado, todos os desenvolvimentos executados e em projecto, tal como o *“pooling and sharing”* não serão uma resposta cabal à necessidade europeia no âmbito da segurança e defesa.

Salientamos mais uma vez que a eventual participação de Portugal numa CEP deverá ser pensada de forma responsável e pragmática, analisando com rigor os pós e os contras, não só da participação inicial, como de uma participação numa fase posterior à criação da CEP, e ainda das consequências de uma eventual saída por incumprimento de critérios.

Esta é a proposta que deixamos para a continuação do estudo apresentado. Analisar os projectos em execução em que a EDA é pedra fundamental e verificar se estes são a CEP, mesmo não lhe dando esse nome.



Bibliografia

Monografias

- ANGELET, B., VRAILAS, I. (2008). *European Defence in the wake of the Lisbon Treaty*. Brussels: Academia Press.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Comissão de Assuntos Europeus da. (2008). *Tratado de Lisboa - Versão Consolidada*. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República.
- COTTEY, A. (2007). *Security in the new Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- COUTO, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- EEKELEN, W. v. (2006). *From words to deeds: The continuing debate on European security*. Bruxelas-Genebra: CEPS-DCAF.
- JACKSON, R. (2010). *Sovereignty: The Evolution of an Idea*. Malden: Polity.
- JONES, S. G. (2007). *The Rise of European Security Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- PATRÍCIO, R. d. (2009). *Uma Visão do Projecto Europeu - História, Processos e Dinâmicas*. Coimbra: Edições Almedina SA.
- PAULA TOMÉ. (2008/2009). *Portugal e a Europa da Defesa: as Cooperações Estruturadas Permanentes*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- RIBEIRO, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia - O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- SOARES, A. (2005). *União Europeia: que modelo político?*. Lisboa: ISCSP.

Monografias electrónicas

- ÁLVARES, P. (2009). *O Tratado de Lisboa e o futuro da Europa* [em linha]. Lisboa: Comissão Europeia.[referência de 10 de Novembro de 2010]. Disponível na internet em:
http://ec.europa.eu/portugal/pdf/temas/lisbon_treaty/pub_tratado_lisboa_futuro_europa_pedro_alvares_pt.pdf.
- BISCOP, S. (2008). *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration* [em linha]. Helsinki: Royal Institute for



International Relations. [referência de 23 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep20.pdf>>.

BISCOP, S., ALGIERI, F. (2008). *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration. Brussels* [em linha]: Academia Press. [referência de 12 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep24.pdf>>.

ROLLO, M. F. (1994). *Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952)* [em linha]. [referência de 8 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377809U6sZF1oa6Pr69UQ4.pdf>>.

VILAÇA, J., GOMES, M. (2010/2011). *Introdução histórica ao Direito da União Europeia: A União da Europa Ocidental* [em linha]. [referência de 16 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/jlcv_MA_12627.pdf>.

Contribuições em monografias

BISCOP, S. (2009). Military Integration in Europe. In WOGAU, K. v., *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing, p. 196-200.

GARCIA, F. P. (2009). European Union Partners - NATO. In *Estratégia XIX*. Lisboa: p. 161-172.

LEITÃO, A. R. (2002). O Tratado de Nice: Preliminares de uma Europa-Potência? In RIBEIRO, M. M., *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Quarteto Editira, p. 353 e SS.

Contribuições em monografias electrónicas

AMADO, L. (2008). Prefácio. In NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, Ministério dos. *Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como alterados pelo Tratado de Lisboa* [em linha]. [referência de 2 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/1D96311C-F90D-4E97-B355-DFEA0DD1ABEA/0/TLconsolidado.pdf>>.



HOUGARDY, P. (2008). Permanent Structured Cooperation. In BISCOP, S., ALGIERI, F.. *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration* [em linha]. Brussels: Academia Press, p. 11-13. [referência de 16 de Março de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep24.pdf>>.

Documentos oficiais

EUROPEAN DEFENSE AGENCY (2010). *European Defense Agency - Seeking savings through pooling and sharing* [em linha]. Brussels: European Defense Agency. [referência de 4 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/mailing/file971.PDF>.

EUROPEAN PARLIAMENT (2006). *The EU Battlegroups* [em linha]. [referência de 14 de Março de 2011]. Disponível na internet em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notebattlegroups_/sede030909notebattlegroups_en.pdf>.

EUROPEAN UNION (1999). *Presidency Conclusions - Helsinki European Council* [em linha]. Helsinki: European Union. [referência de 12 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm>.

EUROPEAN UNION (2004). *Headline Goal 2010* [em linha]. [referência de 24 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>>.

EUROPEAN UNION (2008). *Development of European Military capabilities* [em linha]. [referência de 30 de Março de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080905FactsheetcapacitiesmilitairesEN.pdf>>.

EUROPEAN UNION (2010). *Position Paper by Belgium, Hungary and Poland on Permanent Structured Cooperation* [em linha]. [referência de 14 de Março de 2011]. Disponível na internet em: <<http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/50/29/09/Docs-Textes/CoopStructPsdcPap-BeHuPl1006b.pdf>>.

EUROPEU, G. (2009). *O Tratado de Lisboa* [em linha]. [referência de 15 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em: <<https://infoeuropa.eurocid.pt/registo/000042979/documento/0001/>>.



- MELO, Henrique, et al. (2008). Comunicação elaborada pelo NERIFE/AAC. In *A Nova Política Comum de Segurança e Defesa - Desafios e Opções para Portugal* [em linha]. [Referência de 10 de Novembro de 2010]. Disponível na internet em: <http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_16-Nova_PCSD-desafios_Port.pdf>.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (2010). *Telegrama. Seminário Sobre Cooperação Estruturada Permanente*. Representação Permanente de Portugal junto da UE.
- TEIXEIRA, N. S. (2008). *Intervenção do Ministro da Defesa Nacional. O Tratado de Lisboa e o Futuro da Integração Europeia* [em linha]. Lisboa. [referência de 20 de Novembro de 2011]. Disponível na internet em: <http://ec.europa.eu/portugal/pdf/comissao/9maio_2008/discurso_nuno_severiano_teixeira_tratado_lisboa_9maio2008_pt.pdf>.
- TOMÉ, Paula (2010). *Relatório do Seminário de Peritos sobre CEP*. Bruxelas: Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional.
- UNIÃO EUROPEIA (1992). *Versão compilada do Tratado da União Europeia* [em linha]. [referência de 23 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325PT.000501.html#anArt11>.
- UNIÃO EUROPEIA (2001). *Conselho Europeu de Laeken – Conclusões da Presidência* [em linha]. [referência de 27 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_pt.pdf>.
- UNIÃO EUROPEIA (2003). *Uma Europa segura num mundo melhor - Estratégia Europeia em matéria de Segurança* [em linha]. [referência de 20 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>.
- UNIÃO EUROPEIA (2005). *Estratégia Antiterrorista da União europeia – Prevenir Proteger Perseguir Responder* [em linha]. [referência de 23 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>>.
- UNIÃO EUROPEIA (2008). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança* [em linha]. [referência de 29 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em:



<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA (2010). Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre a Estratégia Europeia de Segurança e a PESD. In *Jornal Oficial da União Europeia* [em linha]. p. E61-E68. [referência de 14 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0061:0068:PT:PDF>>

Artigos de publicações

CUTILEIRO, J. (7 de Novembro de 2009). O Muro. In *O Expresso*, 7 de Novembro de 2009, p. 29.

PEDRA, J. (2010). A Segurança e a Defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma Análise Estratégica. In *Boletim do Instituto de Estudos Superiores Militares*, no. 8. ISSN – 1647-9645. p. 79-134.

RAMOS, L. (2010). A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal. In *Nação e Defesa*, no. 127, p. 89-95.

Artigos de publicações em série electrónicas

AMORIM, F. (2008). A Europa americana: o Tratado de Washington (1949). In *Janusonline* [em linha]. [referência de 24 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <http://www.janusonline.pt/2008/2008_2_11.html#topo>.

CONVENÇÃO EUROPEIA. (s.d.). Política Externa e de Segurança Comum. In *Convenção Europeia* [em linha]. [referência de 24 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=PT&content=P>>.

EUROPEIA, D. d. (s.d.). Política Externa e Segurança. In *Europa - O portal da União Europeia* [em linha]. [referência de 23 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em: <http://europa.eu/pol/cfsp/index_pt.htm>.

EURODEFENSE-PORTUGAL (2006). *Cooperação estruturada na PESD – Um novo instrumento de parceria?* [em linha]. [referência de 23 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em:



<http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/eurodefense/sinteses/Sintese_6-Coop_Estruturada_na_PESD.pdf>.

FÁVARO, L. (2010). França e Grã-Bretanha assinam Acordo de Cooperação Militar. In *Observatório de Relações Internacionais* [em linha]. [referência de 16 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <<http://neccint.wordpress.com/2010/11/02/franca-e-gra-bretanha-assinam-acordo-de-cooperacao-militar/>>.

FOREING AND COMONWEALTH OFFICE. (1998). Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998. In *Foreing And Comonwealth Office* [em linha]. [referência de 23 de Fevereiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=2244063>>.

LEITÃO, A. R. (s.d.). A Política Europeia de Segurança e Defesa: Que Futuro?. In *Estratégia - Revista de Estudos Internacionais* [em linha]. [referência de 23 de Março de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.ieei.pt/post.php?post=325>>.

NATO. (2011). NATO-EU: a strategic partnership. In *NATO* [em linha]. [referência de 20 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm>.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (s.d.). Tratados. In *Ministério dos Negócios Estrangeiros* [em linha]. [referência de 27 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/ue/200804141826.htm>>.

Entrevistas

MULLIN, J. (2011). Capabilities Director - EDA. Entrevistado por AVELAR, S. 14 de Abril de 2011.

RAMOS, L. (2011). Director geral de Política de Defesa Nacional. Entrevistado por AVELAR, S. 15 de Abril de 2011.

SANTOS, J. (2011). General. Entrevistado por AVELAR, S. 7 de Abril de 2011.

SILVA, P. (2011). Major Art. Entrevistado por AVELAR, S. 29 de Março de 2011 (S. M. Avelar, Entrevistador)

TOMÉ, L. (2011). Professor Doutor. Entrevistado por AVELAR, S. 5 de Abril de 2011



Anexo A (GLOSSÁRIO DE CONCEITOS)

ESTRATÉGIA – *“é a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e matérias de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”* (Couto, 1988: 209).

ESTRATÉGIA OPERACIONAL – é a estratégia que trata da concepção e execução da manobra estratégica ao nível das estratégias gerais (Política, Psicológica, Económica e Militar). O seu objectivo é conciliar os objectivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas tácticas e técnicas de cada uma das estratégias gerais, e orientar a evolução das estratégias gerais de forma a adaptá-las às necessidades da estratégia (Couto, 1988: 231).

ESTRATÉGIA GENÉTICA – é a estratégia que *“tem por objecto a invenção, construção ou obtenção de novos meios, a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado, e que sirvam o conceito estratégico adoptado e tendo em atenção a evolução previsível da conjuntura.”* (Couto, 1988: 231).

ESTRATÉGIA ESTRUTURAL – é a estratégia que *“tem por objectivo a detecção e análise das vulnerabilidades e das potencialidades das estruturas existentes, com vista à definição das medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas, que conduzam à eliminação ou atenuação das vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos.”* (Couto, 1988: 232).

MODALIDADE DE ACÇÃO ESTRATÉGICA – é um esquema dialéctico onde se dá resposta às questões quanto aos objectivos a alcançar (o quê?), e à forma de os conseguir (como?), que inclui considerações relativas, ao tempo (quando?), ao local (onde?) e aos meios (com que forças?) a empregar. *“(…) é preciso prever as possibilidades de reacções adversas a cada uma das nossas acções projectadas, assim como também é preciso estarmos preparados para nos defendermos de cada uma dessas reacções (…)”* (Ribeiro, 2009: 100).



FACTORES DE DECISÃO ESTRATÉGICOS – são os factores que condicionam a resolução de uma situação estratégica. Estes dão o corpo às questões a resolver no âmbito da preparação e do emprego do poder nacional, que surgem na formulação e na operacionalização de uma modalidade de acção. Tendo em consideração ao conceito de estratégia acima proposto, são considerados os seguintes factores de decisão: o objectivo fixado pela política; o meio; os meios de coacção; o tempo; o contrário (Ribeiro, 2009: 106).

FACTOR DE DECISÃO – O OBJECTIVO FIXADO PELA POLÍTICA – *“indica o fim estratégico (o quê?) a alcançar ou a proteger (a missão)”* (Ribeiro, 2009: 106).

FACTOR DE DECISÃO – O MEIO – *“indica as condições do ambiente de realização da acção estratégica (onde?) e obedece ao requisito de proporcionar a melhor materialização do objectivo fixado pela política”* (Ribeiro, 2009: 107).

FACTOR DE DECISÃO – OS MEIOS DE COACÇÃO – *“traduzem o potencial estratégico dos contendores, a empregar na acção estratégica (com quê?) observando os seguintes requisitos: coordenar o emprego dos meios; concentrar os meios nos locais e momentos apropriados; orquestrar, preparando modalidades de acção claras; agir com surpresa”* (Ribeiro, 2009: 107).



Apêndice 1 (INTRODUÇÃO HISTÓRICA À PESC)

Para podermos perceber a evolução da PESC, consideramos importante, reflectimos sobre quais foram os primeiros passos da Europa, rumo à integração europeia no âmbito da política de segurança e de defesa. Assim, recuamos até ao final da II guerra mundial, onde desde 1947 podemos verificar como foram dados os primeiros passos da integração europeia no âmbito da segurança e defesa, porque a cooperação europeia não se restringia apenas a aspectos económicos, mas também a aspectos militares. Dava-se o início de um processo de estabelecimento de alianças, destinadas a garantir a segurança colectiva das Partes. Consideramos que a principal motivação para a cooperação estabelecida estava no receio do ressurgimento do perigo alemão. A primeira resposta a esse receio foi a assinatura do Tratado de Aliança e de Assistência Mútua²⁶, entre os Ministros de Assuntos Externos da França e do Reino Unido, Georges Bidault e Ernest Bevin, respectivamente, em 4 de Março de 1947, na cidade de Dunkerque – nome que designaria o referido Tratado.

Devido à tensão internacional crescente e à rápida amplificação do poderio soviético e a institucionalização e agravamento da Guerra Fria, torna-se necessária uma aliança mais abrangente. Em Fevereiro de 1948, a França e o Reino Unido convidam a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo a participar do sistema de garantias mútuas instituído em Dunkerque, levando à assinatura em Bruxelas em 17 de Março de 1948 daquele que constituiu uma segunda tentativa de criação de um sistema de segurança europeu, o Tratado sobre a Colaboração Económica, Social e Cultural e de Autodefesa Colectiva, também conhecido como Tratado da União Ocidental ou Tratado de Bruxelas²⁷. A principal característica deste Tratado consistia no compromisso de defesa mútua em caso de um ataque armado contra algum dos estados participantes.

²⁶ Tratado de Dunkerque – assinado pela França e o Reino Unido em 04 de Março de 1947, traduziria uma reactivação mais profunda da *Entente cordiale*, o primeiro sistema europeu do pós-guerra e que estabelecia a assistência mútua no caso de uma eventual agressão e de ressurgimento do expansionismo alemão (Amorim, 2008).

²⁷ Tratado de Bruxelas – assinado em 17 de Março de 1948 é assinado o Tratado de Bruxelas, pela Bélgica, Holanda, Luxemburgo – BENELUX - França e o Reino Unido. Este promovia um pacto de cooperação a nível económico, cultural e social, bem como um acordo de defesa mútua intergovernamental – tendo estabelecido, com este intuito, a Comunidade Europeia de Defesa (CED) Isto é, com o objectivo de promover uma construção europeia que alargasse o domínio da defesa, o Governo Francês sugeriu a criação de um exército europeu integrado e colocado sob um comando comum a CED. O seu projecto de criação teria sido aceite pelo Tratado de Paris de 27 de Março de 1952, porém não fazia sentido que carecesse de uma política externa comum – tendo em conta que ficaria subordinada à NATO, sendo assim a própria França a recusar a ratificação do mesmo (Vilaça, Gomes, 2010/2011).



A evolução da situação leva à assinatura do Tratado do Atlântico Norte²⁸, em Washington, a 4 de Abril de 1949, pelos cinco Estados do Tratado de Bruxelas e ainda pelo Canadá, Dinamarca, EUA, Islândia, Itália, Noruega e Portugal.

Através dos acordos de Londres, de 4 de Outubro, e de Paris, de 23 de Outubro, dá-se a transformação da União Ocidental numa União da Europa Ocidental (UEO)²⁹, participada pela França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália e República Federal da Alemanha.

Em 1969 é dado mais um passo na integração europeia através do processo denominado Cooperação Política Europeia (CPE). Este projecto é lançado a partir de uma base informal já depois em 1970 (na sequência do Relatório Davignon), pressupondo a consulta entre os Estados-Membros nos domínios abrangidos pela política externa. Nesse contexto, os Estados-Membros deviam tomar em consideração as posições do Parlamento Europeu e, sempre que possível, defender posições comuns no âmbito das organizações internacionais. A CPE foi institucionalizada pelo Acto Único Europeu (AUE), em 1987 e foi a antecessora da PESC³⁰.

²⁸ Deste tratado surge a Organização do Tratado do Atlântico do Norte – NATO ou OTAN, que é uma aliança militar a nível internacional, formada no contexto da Guerra Fria, a 9 de Abril de 1949 e na qual colaboram actualmente 28 países membros – dos quais 21 pertencem igualmente à União Europeia.

²⁹ A União da Europa Ocidental (ou Western European Union) foi criada pelos Acordos de Paris de 23 de Outubro de 1954, celebrados pelos signatários do Tratado de Bruxelas – que o alteraram significativamente, quer no que dizia respeito aos seus objectivos, quer quanto à sua estrutura; a fim de integrar os dois novos Estados-membros, A Itália e a República Federal da Alemanha. A peculiaridade que a distinguiu e conduziu a sua evolução foi o compromisso de defesa num plano político-militar subjacente às conjunturas que o momento exigia (Vilça, Gomes, 2010/2011).

³⁰ A Resenha histórica apresentada tem a sua referência na palestra apresentada pelo CTen Rodrigues Pedra a 07 de Fevereiro de 2011 no Instituto de Estudos Superiores Militares ao Curso de Estado-Maior Conjunto 2010-2011, intitulada “A Segurança e a Defesa da União Europeia - De Maastricht a Lisboa - Contributos para uma Análise Estratégica”.



Apêndice 2 (AS MISSÕES DA PESD)

Após cerca de 11 anos sobre os primeiros passos rumo a uma capacidade autónoma de acção, apoiada em forças militares credíveis, e cerca de oito anos após a determinação dos objectivos estratégicos de enfrentar as principais ameaças, o criar a segurança na vizinhança e o promover a ordem internacional (EES), a União já empenhou, aproximadamente 70.000 em 24 missões (7 militares, 16 civis e uma mista) desde em 2003, das quais 13 continuam actualmente em curso em três continentes. Foram destacados meios humanos e matérias, civis e militares desde a região dos Balcãs até regiões tão longínquas como o Afeganistão, Aceh na Indonésia e República Democrática do Congo (Fig 1).

A primeira missão que a UE iniciou no domínio da PESD, foi em 1 de Janeiro de 2003, A European Union Police Mission (EUPM) na Bósnia-Herzegovina com o objectivo de implementar a reforma do sistema policial³¹. A 31 de Março do mesmo ano, a União projectava pela primeira vez também, as suas forças militares para a antiga República Jugoslava da Macedónia, no âmbito da Operação Concordia. Operação que tinha como objectivo, dando continuidade à Allied Harmony desenvolvida pela NATO, de manter a segurança e a protecção dos monitores internacionais responsáveis pela supervisão dos acordos de paz.

Nas missões e operações apresentadas na Figura 1, foram empregues efectivos tanto dos Estados-Membros da UE como também de outros Estados, tais como Noruega, Suíça, Ucrânia, Turquia e EUA, na realização de acções tais como, monitorização de fronteiras, supervisão de acordos de paz, treino e promoção de reformas dos sectores da justiça e da segurança e protecção de linhas de comunicação marítimas³².

A análise às várias operações e missões realizadas pela UE, depreende-nos a aplicação de uma vasta panóplia de recursos, em quantidade e qualidade, que suportam as tradicionais ferramentas da política externa, nomeadamente o vector diplomático e o vector militar, e que, só por si, transmitem a capacidade que a União tem na prevenção e na preempção de crises e no restabelecimento e na consolidação da paz (Pedra J., 2010: 109).

³¹ Disponível em <<http://consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=585&lang=en>>.

³² Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/articles/110510.pdf>.



Também, quando observamos as vulnerabilidades já reconhecidas da PESD, nomeadamente a diferença entre os objectivos político/estratégicos e os recursos civis e militares disponibilizados, podemos afirmar que a UE acabou por desenvolver e, de certa forma consolidar na última década, o uso integrado dos instrumentos militares e civis no âmbito das operações de gestão de crises, demonstrando uma operacionalização dos seus meios, ao contrário de outros actores tal como a NATO, que nessas capacidades se encontram limitados (Pedra J., 2010: 110).



Figura 1- Missões e Operações da União Europeia em Abril de 2011³³

³³ Disponível em < <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=pt>>.